Supplemento ordinario alla “Gazzetta Ufficiale” n. 227 del 30 settembre 2009 - Serie generale

Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

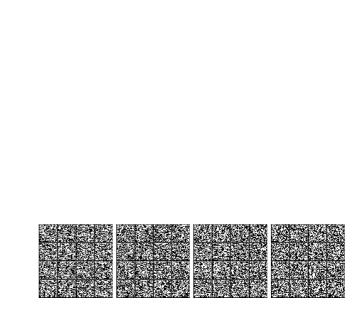
PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 30 settembre 2009** SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

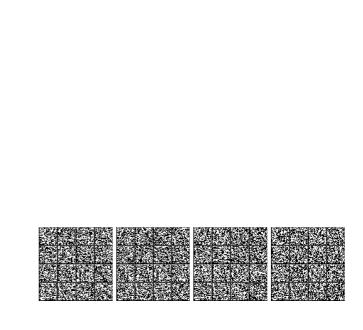
DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00198 ROMA - CENTRALINO 06-85081

N. 179

COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

DELIBERAZIONE 26 giugno 2009.

Relazione sull’attività svolta dall’Unità Tecnica Finanza di progetto nel 2008. (Deliberazione n. 33/2009).

S O M M A R I O

COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

DECRETI E DELIBERE DI ALTRE AUTORITÀ

COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

DELIBERAZIONE 26 giugno 2009.

Relazione sull'attività svolta dall'Unità Tecnica Finanza di progetto nel 2008. (Deliberazione n. 33/2009).

IL COMITATO INTERMINISTERIALE
PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Visto l'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n.144, commi 1 e 11, che istituisce l'Unità tecnica finanza di progetto e prevede che la stessa presenti a questo Comitato una relazione annuale sull'attività svolta e sui risultati conseguiti;

Visto l'art. 57 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, a norma del quale le amministrazioni statali centrali e locali possono acquisire le valutazioni dell'Unità in fase di pianificazione e programmazione dei relativi programmi di spesa per la realizzazione di infrastrutture;

Vista la legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. «Legge obiettivo»), recante «Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive», successivamente integrata e modificata dalla legge 1° agosto 2002, n. 166;

Visto l'art. 2, comma 4, lettera *c)*, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, che demanda all'Unità compiti di collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in materia di infrastrutture strategiche, articolo poi trasfuso - con integrazioni - nell'art. 163, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

Visto il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 23 maggio 2003, n. 162, con il quale è stato adottato il regolamento concernente la riorganizzazione dell'Unità, ai sensi dell'art. 2, comma 4, lettera *c)*, del decreto legislativo n. 190/2002;

Visto il decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito nella legge 17 luglio 2006, n. 223, che ha trasferito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le strutture di supporto a questo Comitato, tra cui la suddetta Unità;

Visto l'art. 44, comma 1-*bis*, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31, secondo il quale al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di partenariato pubblico-privato avviate dalle pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'Unità le informazioni relative a tali operazioni, attribuendo all'Unità funzioni ulteriori rispetto a quelle alla medesima assegnate dalla legge istitutiva e dalla normativa in materia di infrastrutture strategiche;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 luglio 2008 recante la riorganizzazione dell'Unità ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, come modificato dal decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 ottobre 2008, che ha riorganizzato il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica nel cui ambito opera l'Unità;

Vista la circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009 con la quale si definiscono i criteri per la comunicazione all'Unità delle informazioni relative al partenariato pubblico-privato ai sensi del succitato art. 44, comma 1-*bis* del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito nella legge 28 febbraio 2008, n. 31, al fine della corretta contabilizzazione delle operazioni infrastrutturali realizzate in partenariato nei bilanci delle amministrazioni pubbliche;

Vista la propria delibera 21 dicembre 2001, n.121 (*G.U.* n. 51/ 2002), con la quale questo Comitato ha approvato, ai sensi della legge n. 443/2001, il 1° Programma delle infrastrutture strategiche, poi ampliato con delibera 8 marzo 2005, n. 3 (*G.U.* n. 207/2005), e successivamente rivisitato con delibera 6 aprile 2006, n. 130 (*G.U.* n. 199/2006);

Visto il citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 luglio 2008 il quale all'art. 2 prevede che entro il 31 luglio di ogni anno l'Unità predispone una relazione analitica da sottoporre a questo Comitato concernente l'attività svolta nel corso dell'anno precedente e lo stato delle opere finanziate con ricorso alla finanza di progetto;

Viste le proprie delibere 14 marzo 2003, n. 9, 20 dicembre 2004, n. 71, 17 novembre 2006, n. 138, 3 agosto 2007, n. 75, e 1° agosto 2008, n. 75, con le quali sono state approvate le relazioni relative all'attività svolta dall'Unità, rispettivamente, nel periodo luglio 2001 - dicembre 2002; gennaio 2003 - aprile 2004; giugno 2004 - dicembre 2005; gennaio - dicembre 2006; gennaio - dicembre 2007;

Vista la nota n. A2793 del 24 giugno 2009, con la quale il Capo Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica ha trasmesso a questo Comitato la relazione sull'attività svolta dall'Unità nell'anno 2008;

Preso atto che, con riferimento al 2008, la relazione trasmessa dà conto: delle novità normative in materia di finanza di progetto e di partenariato pubblico privato introdotte dal decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152, e finalizzate alla promozione e semplificazione di tali strumenti per la realizzazione e gestione di infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità; del proseguimento delle attività di assistenza diretta alle pubbliche amministrazioni (centrali, regionali e locali); del supporto al Ministero delle infrastrutture nella valutazione dei piani economico-finanziari delle opere strategiche; della promozione dell'utilizzo di modelli di partenariato pubblico-privato, sia contrattuale che istituzionale, per la realizzazione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità; dell'avvio delle attività di analisi dei progetti trasmessi dalle amministrazioni aggiudicatrici all'Unità ai sensi della citata circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009;

Delibera:

È approvata, ai sensi dell'art. 7, comma 11, della legge 17 maggio 1999, n. 144, la relazione dell'Unità tecnica-finanza di progetto sull'attività svolta nell'anno 2008, relazione che — allegata alla presente delibera — ne costituisce parte integrante e di cui si autorizza la trasmissione ai due rami del Parlamento.

Roma, 26 giugno 2009

Il vice presidente: Tremonti

Il segretario del CIPE: Micciché

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2008 DALL'UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO

PREDISPOSTA AI SENSI DELL'ART. 3, COMMA 5 DELLA DELIBERA CIPE 80/1999 E SS.MM.

MAGGIO 2009

UTFP - RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2008

Unità Tecnica Finanza di Progetto
Via della mercede 9
00187 Roma
Tel. 06 6779 6394
Fax. 06 6779 6573
email : segreteriautfp@governo.it
sito web: www.utfp.it

COORDINATORE
Dott. Manfredo PAULUCCI de CALBOLI
COMPONENTI
Dott.ssa Giuliana BO
Dott.ssa Micaela CELIO
Avv. Rosalba CORI
Dr. Gabriele FERRANTE
Dr Pasquale MARASCO
Dott.ssa Laura MARTINIELLO
Dr. Giovanni MAURO
Ing. Enrico MENDUNI de ROSSI
Dott.ssa Marzia MINOZZI
Avv. Ilaria PARADISI
Avv. Massimo RICCHI

INDICE

SINTESI

Le diverse attività svolte dall'Unità tecnica finanza di progetto nel corso del 2008 rispondono alla persistente esigenza di agevolare la diffusione di migliori prassi nell'impostazione e nell'attuazione delle operazioni di PPP da parte delle pubbliche amministrazioni, nella prospettiva della possibilità di un uso più efficiente di tali strumenti.

L'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) è una struttura del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) istituito nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 giugno 2007.

Nel corso dell'anno è stato adottato il d.P.C.M 22 luglio 2008 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 2 gennaio 2009), recante la riorganizzazione dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto sotto il profilo dei compiti, delle attribuzioni, della composizione e delle modalità di funzionamento, ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici) come modificato dal decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113.

Il riordino dell'Unità tiene conto della riorganizzazione del DIPE prevista dal Decreto di riorganizzazione del Sottosegretario di Stato del 15 ottobre 2008, rafforzando l'integrazione della stessa con gli Uffici e le altre strutture tecniche del Dipartimento nella attività di supporto al CIPE e di programmazione degli investimenti pubblici con il contributo di capitale privato.

La presente Relazione sull'attività svolta nel 2008, è stata predisposta ai sensi dell'art. 2, comma 5, del d.P.C.M citato ai fini della successiva sottoposizione al CIPE.

Con il D. Lgs. 11 settembre 2008, n. 152 è stato approvato il cosiddetto terzo correttivo al Codice dei contratti pubblici[1] che riconosce a livello normativo l'istituto del PPP attraverso le figure contrattuali già esistenti che presentano le caratteristiche indicate dal "Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto degli appalti pubblici e delle concessioni" della Commissione Europea del 30 aprile 2004.

Il terzo correttivo riscrive completamente la norma dell'art. 153 del Codice, attualmente rubricato "Finanza di progetto"; in luogo del noto procedimento del promotore, la norma prevede ora tre diverse procedure:

a) una gara unica per l'individuazione del promotore e l'aggiudicazione del contratto di concessione (art. 153, commi 1-14);
b) una doppia gara con diritto di prelazione a favore del promotore (art. 153, comma 15);
c) una procedura *ad hoc* in caso la pubblica amministrazione non provveda alla pubblicazione dei bandi in relazione agli interventi finanziabili con capitali privati (art. 153, commi 16-18).

Nel complesso, le novità introdotte sembrano accrescere la responsabilizzazione sia delle amministrazioni aggiudicatrici nella fase preliminare all'avvio della procedura, con la predisposizione degli studi di fattibilità da porre a base della gara; sia dei privati, le cui offerte dovranno corrispondere alle indicazioni ed ai criteri di valutazione inseriti dall'amministrazione nello studio di fattibilità e nei documenti di gara.

Senza dubbio positiva è l'introduzione nel Codice della garanzia del concessionario, sinora rimessa al regolamento contrattuale, a copertura delle inadempienze contrattuali relative alla gestione dell'opera, dando così centralità a questa fase nell'ambito del contratto di concessione.

[1] Il D. Lgs. n. 152/2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 2 ottobre 2008, è entrato in vigore il 17 ottobre ultimo scorso.

L'introduzione di nuove norme certamente può aiutare le amministrazioni pubbliche e gli operatori privati ad affrontare meglio la fase di montaggio delle operazioni e quella successiva di realizzazione.

L'effettivo ricorso alla finanza di progetto dipende tuttavia anche dalle capacità tecniche delle parti (ingegneristiche, legali e finanziarie) di analizzare ed allocare efficacemente i rischi delle singole operazioni.

Al riguardo, con la Decisione dell'11 febbraio 2004, EUROSTAT ha stabilito che la responsabilità dell'analisi dei rischi nell'ambito dei contratti di PPP indicati dalla stessa decisione è stabilita in capo agli uffici nazionali di statistica dei Paesi Membri, che dovranno definire, sulla base di essa, se le infrastrutture oggetto dei contratti di PPP hanno o meno impatto sul bilancio (e, in particolare, sul debito) delle Amministrazioni che hanno stipulato quei contratti con un partner privato.

In attuazione dell'art. 44, comma 1-*bis* del D.L. 31 luglio 2007, n. 248, è stata firmata dal Presidente del Consiglio dei Ministri in data 29 marzo 2009 e successivamente pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana il 10 aprile 2009 (G.U. n. 84), la Circolare esplicativa dei termini e delle modalità in base alle quali le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare all'UTFP i dati relativi alle operazioni di PPP in corso, ricadenti nelle tipologie contemplate dalla decisione EUROSTAT dell'11 febbraio 2004, al fine di consentirne la stima dell'impatto sul debito pubblico e sull'indebitamento netto.

Nel 2008 è proseguito il lavoro dell'Unità nelle seguenti linee di operatività:

- ✓ assistenza diretta alle pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali in merito a specifici progetti su richiesta delle stesse amministrazioni;
- ✓ supporto al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e al CIPE per l'istruttoria dei progetti previsti nel Programma delle Infrastrutture Strategiche, presentati al CIPE per il finanziamento;
- ✓ promozione dell'utilizzo di strumenti di partenariato pubblico privato (PPP) per la realizzazione e gestione di opere pubbliche e di pubblica utilità.

Dall'analisi dei principali progetti sono emerse alcune peculiarità del contesto italiano.

Sono diverse le città italiane che hanno avviato rilevanti investimenti nel settore delle metropolitane; si tratta di interventi di sicuro valore dal punto di vista dell'analisi costi benefici che, tuttavia, scontano l'applicazione di tariffe che non consentono di remunerare gli investimenti e richiedono ingenti contributi pubblici. L'Unità ha raccomandato di valutare la possibilità di procedere ad aumenti contenuti delle tariffe che permetterebbero di generare un incremento più che proporzionale dei livelli di *cash flow* , attirando così maggiori capitali privati.

Anche nel settore portuale, le risorse pubbliche giocano un ruolo determinate nel finanziamento delle opere infrastrutturali. Andrebbe favorita una maggiore ed effettiva autonomia finanziaria delle principali Autorità Portuali, fornendo a queste ultime uno strumento concreto di accesso diretto al sistema del credito (banche e fondi specializzati).

Andrebbero infine approfondite soluzioni innovative che mirano alla cosiddetta "cattura del valore" come, ad esempio, nel caso del progetto viario Quadrilatero Marche – Umbria che prevede la valorizzazione dei flussi finanziari derivanti dall'insediamento di nuove iniziative produttive nelle aree adiacenti alle infrastrutture stradali.

Iniziative in tal senso potranno essere avviate nell'ambito del "Piano per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia" oggetto dell'Intesa tra Stato, Regioni ed Enti locali dell'1 aprile 2009 e del "Piano casa" approvato dal CIPE in data 8 maggio 2009 ai sensi dell'art. 11 del decreto legge n. 112/2008.

Quanto all'attività di promozione, nel corso dell'anno è stato crescente l'impegno a sviluppare le modalità di comunicazione offerte dal sito *web* dell'UTFP, quali i contenuti della pubblicazione trimestrale UTFP *news* e i documenti di approfondimento su singoli temi di rilievo, in aggiunta alla cospicua attività di informazione tramite interventi divulgativi resi dai componenti dell'UTFP in occasione di eventi istituzionali, conferenze e seminari organizzati principalmente

dalle amministrazioni pubbliche per promuovere un corretto approccio nell'utilizzo degli strumenti di PPP.

Tra le novità di rilievo per il 2008 si ricorda, infine, la firma dell'accordo istitutivo dell'*European PPP Expertise Centre* (EPEC), promosso dalla Commissione Europea, dalla Banca Europea per gli Investimenti e dagli Stati Membri, quale organismo di supporto per l'attuazione di programmi di PPP, che, attraverso la condivisione di esperienze ed informazioni, possa incrementare l'expertise degli Stati Membri nella gestione dei progetti di PPP.

Manfredo Paulucci de Calboli
Coordinatore
Unità Tecnica Finanza di Progetto

L'ASSETTO ORGANIZZATIVO E I COMPITI ISTITUZIONALI

Nel corso dell'anno è stato adottato il d.P.C.M 22 luglio 2008 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 2 gennaio 2009), recante la riorganizzazione l'Unità tecnica finanza di progetto (Unità) sotto il profilo dei compiti, delle attribuzioni, della composizione e delle modalità di funzionamento, ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 come modificato dal decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113.

Al fine di fornire un quadro completo delle attività che l'UTFP è chiamata a svolgere, si riportano, nel riquadro che segue, le norme che definiscono missione e compiti della struttura.

	I COMPITI ISTITUZIONALI DELL'UTFP
L. 17 maggio 1999, n. 144; art. 7	**L'UTFP è istituita con il compito di**: ✓ promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati; ✓ fornire supporto: - alle amministrazioni nell'attività di individuazione delle necessità infrastrutturali idonee ad essere soddisfatte tramite la realizzazione di lavori finanziati con ricorso al capitale privato, in quanto suscettibili di gestione economica; - alle commissioni costituite nell'ambito del CIPE su materie inerenti al finanziamento di infrastrutture;

	I COMPITI ISTITUZIONALI DELL'UTFP
	✓ assistere le amministrazioni: - nello svolgimento delle attività di valutazione tecnico-economica delle proposte presentate dai soggetti promotori ai sensi dell'art.37bis della legge 11 febbraio 1994, n.109 e ss.mm.ii.[2]; - nell'attività di predisposizione della documentazione relativa ad operazioni di finanziamento di infrastrutture tramite capitale privato; - nell'attività di indizione delle gare e dell'aggiudicazione delle offerte da essa risultanti.
D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163; art. 163, c. 4, lett. c) (come modificato dal D. Lgs. 31 luglio 2007, n. 113)	**L'UTFP svolge attività istruttoria** – su impulso del Ministero delle Infrastrutture **- per i progetti relativi alle infrastrutture e agli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale.**
D. Lgs. 163/2006; art. 161, c. 1-*bis* (come modificato dal D. Lgs. 31 luglio 2007, n. 113)	L'UTFP valuta gli **studi di fattibilità delle infrastrutture strategich**e predisposti dai soggetti aggiudicatori secondo modelli da definire con delibera del CIPE. L'UTFP valuta - su indicazione del CIPE e ai fini delle proprie deliberazioni - le infrastrutture strategiche che prevedono il ricorso a capitali privati.
D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con modificazioni nella L. 28 febbraio 2008, n. 31; art. 44, c. 1 *bis*	**Criteri per operazioni di PPP fuori bilancio**. L'UTFP riceve dalle stazioni appaltanti le informazioni relative alle operazioni di PPP poste in essere e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, secondo modalità e termini indicati in un'apposita circolare da emanarsi d'intesa con l'ISTAT.
D.P.C.M. 22 luglio 2008, di attuazione dell'art. 163, c. 4, lett. c) del D. Lgs. n. 163/2006	**Decreto di riorganizzazione dell'UTFP**. Ribadisce - nel perseguimento delle finalità istituzionali previste dal succitato art. 7 della L. 144/1999 e dalla legislazione vigente - le seguenti attività dell'UTFP: ✓ servizi di consulenza tecnica, legale e finanziaria a favore delle pubbliche amministrazioni interessate all'avvio di progetti di investimento in regime di finanza di progetto; ✓ assistenza, mediante consulenza esterna, alle amministrazioni aggiudicatrici, agli enti e soggetti aggiudicatori e alle società a capitale misto pubblico privato nella predisposizione dei bandi di gara nelle procedure di aggiudicazione e nella individuazione dei criteri di valutazione delle offerte ricevute; ✓ supporto in ordine alla valutazione di opere infrastrutturali finanziate

[2] Attualmente art. 154 del D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture".

	I COMPITI ISTITUZIONALI DELL'UTFP
	con ricorso al capitale privato che, per la loro dimensione e impatto economico, sono oggetto di valutazione da parte del CIPE. L'UTFP, previo assenso del Capo Dipartimento, avvia rapporti di collaborazione con istituzioni, organismi nazionali ed internazionali, bilaterali e multilaterali, enti ed associazioni. E' previsto che, con decreto del Sottosegretario delegato venga nominato, su proposta del Capo del Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della Politica Economica – DIPE – un Coordinatore al quale sono attribuite competenze in materia di indirizzo, di organizzazione interna, di comunicazione e di rappresentanza dell'Unità, previo raccordo con il Capo del Dipartimento. Il decreto prevede, altresì,la riduzione del numero dei Componenti da 15 ad 11 unità.

Il citato dPCM prevede che l'UTFP operi alle dirette dipendenze del Capo Dipartimento, in modo da garantire una maggiore integrazione tra l'Unità e le strutture del Dipartimento che curano l'istruttoria per il CIPE dei progetti infrastrutturali realizzati in cooperazione da *partner* pubblici e privati.

L'Unità si avvale di componenti esperti in materie tecniche, finanziarie e legali nel campo degli investimenti di interesse pubblico.

Nel corso del 2008, l'Unità ha affinato i propri processi operativi al fine di garantire in primo luogo un adeguato supporto tecnico alle numerose pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali interessate a realizzare interventi in *project financing*.

Al riguardo, è stata informatizzata la procedura di "lavorazione" di ciascun progetto, con l'indicazione dell'amministrazione committente; delle caratteristiche del progetto; del momento di attivazione dell'UTFP; del tipo di attività richiesta; delle scadenze entro cui terminare l'attività.

Per quanto riguarda l'analisi delle operazioni ricadenti nelle tipologie contemplate dalla decisione EUROSTAT dell'11 febbraio 2004, comunicate all'Unità ai sensi della circolare firmata dal Presidente del Consiglio dei Ministri in data 27 marzo 2009 e successivamente pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana il 10 aprile 2009 (G.U. n. 84), l'Unità sta definendo con ISTAT le opportune procedure

per le predette attività di analisi delle operazioni comunicate (al 30 maggio 2009 risultano comunicate 54 operazioni).

Sugli aspetti operativi di questa attività, si veda il capitolo 0.

L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

1.1 Le modifiche del Codice dei Contratti pubblici di lavori

1.1.1 I contratti di PPP

Il D. Lgs. 11 settembre 2008, n. 152 introduce, all'art. 3, comma 15-*ter* del Codice, la categoria dei contratti di PPP, definiti come "*contratti aventi ad oggetto una o più prestazioni, quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso, in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico dei privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti*".

Pur costituendo il primo riconoscimento a livello normativo dell'istituto del PPP, in sostanza, le disposizioni dell'art. 3, comma 15-ter presentano carattere descrittivo e ricognitivo di figure contrattuali già esistenti nell'ordinamento e rispondenti alle caratteristiche proprie dei contratti di PPP, mutuate dal "Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto degli appalti pubblici e delle concessioni" della Commissione Europea del 30 aprile 2004.

Si ricorda, in proposito, che il citato Libro verde non fornisce una definizione giuridica del partenariato ma si limita ad individuarne gli elementi distintivi, rilevati sulla base della prassi in uso nei vari Stati membri nel porre in essere collaborazioni pubblico private per la realizzazione e la gestione di infrastrutture e dei servizi ad

esse connessi, individuando altresì le condizioni per l'applicazione ad essi del diritto comunitario in materia di appalti e concessioni.

La norma indica, a titolo esemplificativo, quali contratti rientranti nella citata categoria, la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste, nonché l'affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi[3].

Appare opportuno segnalare la citazione, nell'ambito dell'elencazione delle figure contrattuali, della procedura di affidamento tramite finanza di progetto, la quale è strumentale all'aggiudicazione di un contratto di concessione di lavori pubblici, e non identifica, dunque, una categoria contrattuale a sé stante. La locuzione "finanza di progetto", seppure adoperata dall'art. 153 del Codice per designare delle peculiari procedure di affidamento della concessione di lavori pubblici, caratterizzate da un consistente ruolo del partner privato nella strutturazione del progetto di costruzione e gestione delle opere da affidare, designa, infatti, una modalità di finanziamento di infrastrutture[4], suscettibile di essere adoperata nell'ambito di qualsiasi figura contrattuale di PPP elencata all'art. 3, comma 15-ter del Codice.

La previsione di diverse figure contrattuali a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici per realizzare collaborazioni pubblico private consente di scegliere lo

---

[3] La definizione di PPP contenuta nel Codice non considera tuttavia alcuni elementi tipici dei contratti di PPP come descritti nel citato Libro verde: ad esempio non si indica l'elemento della durata del rapporto contrattuale, che porta con se anche la necessaria possibilità di adeguamento del regolamento contrattuale in corso di esecuzione previa verifica del ricorso di condizioni prestabilite nel medesimo contratto; la distinzione tra PPP contrattuale e PPP istituzionalizzato (quest'ultimo inteso come collaborazione pubblico-privata implicante la creazione di un'entità giuridica *ad hoc* ovvero il passaggio a controllo privato di una società pubblica preesistente).

[4] Per "finanza di progetto"si intende infatti "il finanziamento di una specifica unità economica mediante un'operazione in cui il finanziatore considera il flusso di cassa e gli utili di progetto come garanzia per il rimborso del debito e le attività dell'unità economica come garanzia collaterale", secondo la tradizionale definizione di Nevitt.

strumento più appropriato a ciascuna fattispecie concreta ma ciò presuppone il possesso, da parte delle stesse amministrazioni, di competenze adeguate al fine di individuare il modello contrattuale più conveniente possibile, applicando appropriati modelli di valutazione (ad es. il *Value for Money* "VfM").

Infine, la norma pone l'attenzione sulla possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di porre in essere operazioni non impattanti sul bilancio pubblico applicando i criteri stabiliti a tal fine dalle istituzioni comunitarie di riferimento, fermo restando l'obbligo di trasmettere i dati relativi alle operazioni ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione del 2004 dell'EUROSTAT, per le valutazioni previste dalla legge.

1.1.2 Le nuove procedure di affidamento del promotore

Il terzo correttivo riscrive completamente la norma dell'art. 153 del Codice, attualmente rubricato "Finanza di progetto", abrogando i successivi articoli 154 e 155.

In sintesi, in luogo del noto procedimento del promotore, la norma prevede ora tre diverse procedure, che si aggiungono, quali alternative, alla tradizionale modalità di affidamento disciplinata dagli artt. 143 e ss. del Codice, per i contratti di concessione di lavori pubblici relativi ad interventi previsti negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice.

In particolare, sono previste tre procedure alternative:

d) una gara unica per l'individuazione del promotore e l'aggiudicazione del contratto di concessione (art. 153, commi 1-14);
e) una doppia gara con diritto di prelazione a favore del promotore (art. 153, comma 15);
f) una procedura *ad hoc* in caso di inerzia della pubblica amministrazione, qualora quest'ultima non provveda alla pubblicazione dei bandi entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco annuale delle opere pubbliche, nel quale siano inseriti gli interventi finanziabili in tutto o in parte con capitali privati (art. 153, commi 16-18).

E' prevista, infine, la procedura (art. 153, commi 19-20) che regola l'intervento dei privati per opere non inserite negli strumenti di programmazione, descritta di seguito al paragrafo 1.1.3, già prevista nell'abrogato art. 153 del Codice, ma modificata dal Terzo Correttivo.

Le nuove disposizioni trovano applicazione in relazione alle procedure i cui bandi siano pubblicati successivamente all'entrata in vigore dello stesso D. Lgs. n. 152/2008. Per quanto riguarda la specifica procedura di cui all'art. 153, comma 16 del Codice, relativa al caso di inerzia della amministrazione aggiudicatrice (di seguito descritta sub c)), il termine di sei mesi per la presentazione delle proposte decorre, invece, dall'approvazione del programma triennale delle opere pubbliche 2009-2011 (art. 1, comma 2 D. Lgs. n. 152/2008).

Si descrivono di seguito, in sintesi, le nuove procedure.

a) La gara unica per l'individuazione del promotore

Nel caso di gara unica disciplinata all'art. 153, commi 1-14, l'amministrazione aggiudicatrice pubblica un bando di gara per l'individuazione del promotore, mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ponendo a base di gara lo studio di fattibilità.

Alla gara possono partecipare i soggetti che abbiano i requisiti previsti dal regolamento per il concessionario, anche associando o consorziando altri soggetti.

Le offerte devono contenere un progetto preliminare, un piano economico-finanziario asseverato da una banca, nonché la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione.

A seguito della gara l'amministrazione nomina promotore il soggetto che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa e procede all'approvazione del progetto, nonché agli adempimenti di legge ai fini della valutazione di impatto ambientale, senza la previsione di alcun compenso aggiuntivo per il promotore. Una volta posti in essere tali adempimenti, le possibili alternative sono tre:

- ✓ se il promotore accetta di modificare il progetto come richiesto dall'amministrazione aggiudicatrice ai fini dell'approvazione dello stesso, la concessione è aggiudicata al promotore;
- ✓ se il promotore non accetta di modificare il progetto, l'amministrazione aggiudicatrice ha facoltà di richiedere progressivamente ai concorrenti successivi in graduatoria l'accettazione delle modifiche al progetto presentato dal promotore alle stesse condizioni proposte a quest'ultimo: la concessione è aggiudicata al concorrente che accetta;
- ✓ se il progetto non necessita modifiche l'amministrazione aggiudicatrice procede direttamente alla stipula del contratto con il promotore.

Qualora risulti aggiudicatario della concessione un soggetto diverso dal promotore, quest'ultimo ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese sostenute per la predisposizione dell'offerta.

b) La doppia gara con diritto di prelazione del promotore

Nell'ipotesi di doppia gara, disciplinata dall'art. 153, comma 15 del Codice l'amministrazione, sulla base dello studio di fattibilità, pubblica un bando di gara, precisando in esso che la procedura non comporta l'aggiudicazione della concessione di lavori al promotore prescelto, bensì l'attribuzione allo stesso del diritto di essere preferito al migliore offerente.

Il progetto preliminare presentato dal promotore è quindi sottoposto ad approvazione, prevedendo l'onere per il promotore di apportare le modifiche richieste dall'amministrazione ai fini dell'approvazione.

Successivamente l'amministrazione bandisce una nuova procedura selettiva, da svolgersi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ponendo a base di gara il progetto preliminare approvato e le condizioni economiche e contrattuali offerte dal promotore. Tre i possibili esiti alternativi della gara:

- ✓ se non sono state presentate offerte economicamente più vantaggiose, il contratto è aggiudicato al promotore;

- ✓ in presenza di offerte economicamente più vantaggiose, entro 45 giorni il promotore può adeguare la propria proposta divenendo aggiudicatario. In tal caso l'amministrazione rimborsa al migliore offerente, a spese del promotore, le spese sostenute per la partecipazione alla gara;
- ✓ ove il promotore non adegui la propria offerta entro 45 giorni diviene aggiudicatario il migliore offerente individuato in gara.

c) La procedura in caso di inerzia della p.a.

Se l'amministrazione non provvede a pubblicare un bando di gara in relazione a lavori inseriti nell'elenco annuale nei sei mesi successivi all'approvazione dell'elenco stesso, l'art. 153, comma 16, del Codice consente a soggetti privati, dotati di determinati requisiti[5], di presentare proposte di contenuto analogo alle offerte contemplate nelle due procedure sopra descritte (progetto preliminare, bozza di convenzione, piano economico finanziario asseverato da una banca, specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione).

La presentazione delle proposte deve essere effettuata entro quattro mesi dalla scadenza del termine predetto e l'amministrazione, a sua volta, entro sessanta giorni decorrenti dalla scadenza del termine di presentazione delle proposte è tenuta a pubblicare un avviso volto a sollecitare la presentazione di ulteriori proposte, ivi comprese proposte già presentate eventualmente rielaborate.

Tali proposte devono essere presentate entro novanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso e sono successivamente valutate dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base dei criteri indicati nello stesso avviso.

Una volta terminata la fase di valutazione delle proposte, che deve concludersi entro i sei mesi successivi al termine di scadenza per la presentazione delle stesse[6],

---

[5] I requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali richiesti per il soggetto proponente sono indicati, nelle more dell'approvazione del Regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici, all'art. 98 del DPR 554/99.

[6] Complessivamente, quindi, il procedimento per l'individuazione della proposta di pubblico interesse (che include: la definizione da parte dell'amministrazione, dell'elenco annuale dei lavori, la presentazione delle

ove l'amministrazione abbia individuato una proposta di pubblico interesse procede ad aggiudicare la concessione di lavori pubblici con tre possibili alternative:

- ✓ se il progetto preliminare necessita di modifiche, l'amministrazione, ove ricorrano le condizioni previste dalla legge, indice un dialogo competitivo, ponendo a base di esso la proposta di pubblico interesse;
- ✓ se il progetto preliminare non necessita di modifiche, l'Amministrazione può alternativamente "bandire" una concessione ai sensi dagli artt. 143 e ss. del Codice, invitando alla gara il promotore, ovvero una procedura selettiva ai sensi dell'art. 153, comma 15, lett. c), d), e), f) del Codice. Se il promotore non risulta aggiudicatario può, in entrambe le procedure, esercitare il diritto di prelazione e viene comunque rimborsato delle spese sostenute.

L'insieme di tali innovazioni normative mira a chiedere alle amministrazioni di effettuare *ex ante* molte scelte che in passato venivano rinviate ad un momento successivo - ad esempio alla fase di valutazione delle proposte - e a rendere note al mercato, già al momento dell'avvio del procedimento e con modalità adeguate, le proprie esigenze. Ciò consente un ulteriore effetto positivo anche dal punto di vista degli operatori privati, che sono posti nelle condizioni di offrire una risposta più efficace ed adeguata alle richieste concrete dell'amministrazione.

La novità di maggiore rilievo che caratterizza i procedimenti descritti sub a) e b), è, infatti, l'immediato avvio di una procedura di gara, sulla base dello studio di fattibilità, mentre il previgente procedimento del promotore si caratterizzava per la struttura complessa, nell'ambito della quale ad una fase di natura paraconcorsuale, avviata da un avviso indicativo e volta alla valutazione delle proposte presentate al fine di individuarne una di pubblico interesse, secondo una valutazione

---

proposte da parte dei potenziali promotori e la valutazione delle stesse ai fini del'individuazione della proposta di pubblico interesse) richiede 15 mesi. Per la durata complessiva dell'intera procedura (che si conclude con l'aggiudicazione della concessione), a questo termine dovranno aggiungersi i tempi (non prescritti dal Codice) necessari per lo svolgimento della procedura di gara sulla base della fattispecie prescelta (dialogo competitivo; gara ex art. 143 e ss. ovvero ex art. 153 comma 15, lett. c), d), e), f)).

discrezionale dell'amministrazione aggiudicatrice, seguiva la fase di gara vera e propria indetta sulla base della proposta dichiarata di pubblico interesse.

Le novità introdotte comportano una maggiore responsabilizzazione sia delle amministrazioni aggiudicatrici nella fase preliminare all'avvio della procedura, con la predisposizione degli studi di fattibilità da porre a base della gara; sia dei privati le cui offerte dovranno corrispondere alle indicazioni ed ai criteri di valutazione inseriti dall'amministrazione nello studio di fattibilità e nei documenti di gara.

La procedura a gara unica, descritta, sub a) si presenta senz'altro più rispondente all'obiettivo di semplificazione e riduzione dei tempi di aggiudicazione del contratto perseguito dal legislatore, garantendo al contempo le istanze di tutela della concorrenza nel senso richiesto dalla Commissione Europea in sede di procedura di infrazione nei riguardi del Codice[7].

La procedura descritta sub b), presenta invece più elementi di similarità con il previgente procedimento del promotore, principalmente in ragione dell'articolazione in due fasi (*rectius* gare) successive e per l'attribuzione al promotore del diritto di essere preferito al migliore offerente adattando il proprio progetto a quello del migliore offerente all'esito della seconda gara. Tale procedura sembra essere più idonea a progetti di particolare complessità.

La procedura sub c) consente ai privati di dare impulso all'avvio del procedimento a fronte dell'inerzia dell'amministrazione competente alla pubblicazione del bando di gara per l'affidamento di interventi inseriti negli strumenti di programmazione. Al contempo la norma salvaguarda il controllo del procedimento da parte dell'amministrazione stessa, alla quale è demandata comunque la fissazione degli elementi e delle condizioni di realizzazione degli interventi tramite la specificazione dei criteri di valutazione delle proposte nell'avviso indicativo e tramite le determinazioni inerenti la successiva fase di gara.

[7] E' tuttora pendente la Causa C-412/04 della Commissione Europea contro la Repubblica italiana.

1.1.3 La proposta di studi di fattibilità da parte di privati per opere non inserite negli strumenti di programmazione

La norma dell'art. 153, comma 19 del Codice prevede la possibilità per soggetti privati che abbiano i requisiti del concessionario, ovvero per soggetti dotati di idonei requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali, specificati nel regolamento di attuazione del Codice, di presentare proposte di realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità non presenti nella programmazione triennale delle opere pubbliche ovvero negli altri strumenti di programmazione approvati dalla amministrazione aggiudicatrice, a mezzo di studi di fattibilità.

La norma prevede altresì che l'amministrazione aggiudicatrice valuti le proposte entro sei mesi successivi dal ricevimento delle stesse e che possa adottare gli studi di fattibilità, nell'ambito dei propri programmi, ove ritenuti di pubblico interesse, senza che ciò comporti per il privato proponente alcun diritto a compenso, né alla realizzazione dei lavori oggetto di proposta, né alla gestione dei relativi servizi.

Rispetto alla precedente formulazione contenuta nella previgente versione dell'art. 153 del Codice, al comma 1, viene introdotto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di valutare le proposte ricevute.

1.1.4 Il regime delle garanzie

Fra le nuove disposizioni introdotte nel Codice dal D.Lgs. n. 152/2008, si segnala l'art. 153, comma 13, in base al quale le offerte presentate nelle procedure di gara disciplinate dal medesimo articolo (gara unica ex art. 153, commi 1-14 e doppia gara con diritto di prelazione del promotore) devono essere corredate dalle garanzie normalmente richieste in sede di gara dall'art. 75 del Codice e dall'ulteriore cauzione pari al 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dallo studio di fattibilità a base di gara, allo scopo di garantire il rimborso delle spese sostenute per la predisposizione dell'offerta al promotore non aggiudicatario.

La stessa norma prevede che l'aggiudicatario è tenuto a prestare la cauzione definitiva come stabilito dall'art. 113 del Codice a copertura del mancato o inesatto adempimento delle prestazioni relative alla fase di esecuzione dei lavori.

E' inoltre previsto a carico del concessionario il versamento di una cauzione, dall'inizio dell'esercizio del servizio, a garanzia delle penali relative al mancato o inesatto adempimento di tutti gli obblighi contrattuali relativi alla gestione dell'opera. La misura di quest'ultima garanzia è fissata nella misura del 10 per cento del costo annuo operativo di esercizio, per essa si prevedono le stesse modalità di versamento stabilite per la cauzione definitiva (cfr. art. 113 del Codice), stabilendosi altresì che la mancata presentazione di tale garanzia costituisce grave inadempimento contrattuale.

La previsione di un garanzia a copertura delle inadempienze contrattuali relative alla gestione dell'opera è stata sinora rimessa al regolamento contrattuale. L'introduzione per legge dell'obbligo del concessionario di prestare tale una garanzia è sicuramente da considerare positivamente, sottolineando la centralità della fase di gestione dell'opera nell'ambito del contratto di concessione.

1.1.5 Le norme in tema di società di progetto e subentro

Le modifiche normative hanno interessato anche gli articoli 156 e 159 del Codice riguardanti, rispettivamente, l'istituto della società di progetto e la disciplina del subentro in caso di risoluzione del contratto di concessione per motivi attribuibili al soggetto concessionario.

La nuova versione dell'art. 156 precisa che le disposizioni in esso contenute sono applicabili anche alle società di progetto costituite dall'aggiudicatario di una concessione di lavori pubblici selezionato tramite una delle procedure di gara previste dall'art. 153 del Codice. Trattasi di norma meramente ricognitiva, essendo chiaro che la società di progetto è istituto che riguarda il contratto di concessione di lavori pubblici di per se considerato, a prescindere dalle modalità di affidamento seguite dall'amministrazione aggiudicatrice.

Più significativa la modifica dell'art. 159 in relazione al termine per la nomina, da parte degli enti finanziatori del progetto, della società subentrante nella concessione, che può essere individuato dal regolamento contrattuale o assegnato dalla stessa amministrazione concedente nella comunicazione dell'intenzione di risolvere il contratto. Nella versione previgente della norma, il termine era fissato tassativamente in 90 giorni, decorrenti dal momento della ricezione della citata comunicazione da parte dell'amministrazione concedente. La possibilità di stabilire il termine, di volta in volta, in relazione alla singola fattispecie risponde, in parte, ad un'esigenza palesata dai rappresentanti del settore bancario, a giudizio dei quali la disciplina dettata dall'art. 159 del Codice per il subentro dei finanziatori non assicura ad essi tempi idonei ad effettuare tutti gli adempimenti necessari per l'esercizio di tale diritto.

Il nuovo comma 2-*bis* dell'art. 159 del Codice prevede inoltre che le norme in materia di subentro si applichino alle società di progetto costituite per qualsiasi contratto di PPP.

1.1.6 Le modifiche alla disciplina della locazione finanziaria di opere pubbliche

Con riferimento all'istituto della locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, il D. Lgs. n. 152/2008 ha inserito all'art. 3 del Codice un ulteriore comma, 15-*bis*, che definisce la figura contrattuale in oggetto come "*il contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori*".

E' stata inoltre integrata la disciplina dell'istituto contenuta nell'art. 160-*bis*, in primo luogo tramite l'inserimento di un ultimo periodo al comma 1, in cui si precisa che il contratto di locazione finanziaria costituisce appalto pubblico di lavori, salvo che questi ultimi abbiano carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto medesimo. Tale precisazione appare importante al fine di chiarire l'oggetto delle prestazioni contrattuali, ed evitare che le amministrazioni aggiudicatrici procedano impropriamente all'aggiudicazione del contratto di *leasing* immobiliare secondo le modalità proprie degli appalti di servizi.

Sono state poi introdotte nuove disposizioni di carattere esplicativo ai commi 4-*bis*, 4-*ter* e 4-*quater*, al fine di chiarire alcuni aspetti soprattutto relativi alla fase di gara. [8]

In particolare, il comma 4-*bis* dell'art. 160-bis del Codice prevede che il soggetto finanziatore deve dimostrare alla stazione appaltante che dispone dei mezzi necessari ad eseguire l'appalto, se del caso anche avvalendosi di altri soggetti, ovvero in associazione temporanea con un soggetto realizzatore e che, nel caso in cui l'offerente sia un contraente generale, può partecipare anche ad affidamenti relativi alla realizzazione, all'acquisizione e al completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità che non siano infrastrutture strategiche ai sensi delle norme contenute nella parte II, titolo III, capo IV del Codice, ove siano in possesso dei requisiti determinati dal bando o avvalendosi delle capacità di altri soggetti. Tali precisazioni hanno il pregio, rispettivamente, di definire con maggiore precisione le modalità con le quali il soggetto finanziatore è legittimato a partecipare alla procedura di affidamento del contratto e di chiarire che il ricorso all'istituto del contraente generale è consentito anche per la realizzazione tramite *leasing* immobiliare di infrastrutture non considerate strategiche o di preminente interesse nazionale.

Permangono in ogni caso aspetti critici in relazione al regime delle responsabilità nell'ipotesi di avvalimento prospettata dalla norma. In quest'ultimo caso infatti dovrebbe sussistere la responsabilità solidale del finanziatore e del costruttore, con la conseguenza che il primo potrebbe essere chiamato a rispondere anche dell'esecuzione dei lavori (cfr. art. 49, comma 4 del Codice).

Sempre in funzione di chiarimento delle modalità di svolgimento della gara il successivo comma 4-*ter* prevede che la stazione appaltante debba porre a base di gara un progetto di livello almeno preliminare.

---

[8] Tali disposizioni, prima inserite nello schema di Regolamento di attuazione del Codice, tuttora in fase di approvazione, sono state trasposte nell'art. 160-bis dello stesso Codice in quanto disposizioni di carattere innovativo e non meramente attuativo del dettato normativo.

E' invece volta a chiarire il regime dell'opera oggetto del contratto la disposizione del comma 4-*quater*, in base al quale l'opera può seguire il regime di opera pubblica ai fini edilizi, urbanistici ed espropriativi e può essere realizzata su area nella disponibilità dell'aggiudicatario.

1.2 Il ruolo del PPP nel Piano Casa

L'art. 11 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112[9], relativo al *Piano Casa*, prevede che gli interventi inseriti in programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana da realizzare promuovendo e valorizzando la partecipazione di soggetti pubblici e privati ai sensi del comma 4 della norma, siano attuati anche attraverso gli strumenti della finanza di progetto e della locazione finanziaria di opere pubbliche (cfr. art. 11, comma 5 del D.L. n. 112/2008).

I principali aspetti da tenere in considerazione al fine di delineare la possibile applicazione di schemi di PPP alla realizzazione di interventi di *housing* sociale sono i seguenti:

- ✓ l'esigenza di realizzare di immobili di pubblica utilità o di pubblico interesse;
- ✓ la necessità di progettare costruire e gestire tali immobili con capitali privati;
- ✓ il pagamento di canoni da parte di soggetti terzi (cittadini-utenti) per l'utilizzazione degli immobili;
- ✓ l'esistenza di una domanda di mercato tale da giustificare l'intervento immobiliare proposto;
- ✓ la finalità di riqualificazione urbana in talune zone del paese prevedendo la utilizzazione di immobili già esistenti opportunamente riqualificati.

L'effettiva applicazione di forme di PPP all'edilizia sociale passa per la valorizzazione di *assets* pubblici e privati e richiede una notevole capacità di innovazione e gestione a livello locale (piani urbanistici, impatto sociale, strumenti

[9] Il citato D.L. recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e di perequazione tributaria" è stato convertito con modificazioni dall'art.1, comma 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133.

di finanziamento). Alcuni aspetti di particolare complessità per operazioni di questo tipo attengono, ad esempio:

- ✓ alla proprietà del terreno;
- ✓ alla possibile creazione di servizi accessori nelle aree designate ad accogliere gli interventi di realizzazione immobiliare (es. uffici pubblici, parcheggi interrati, centri commerciali, centri sportivi etc.);
- ✓ all'ipotesi di eventuale retrocessione dei ricavi da parte del soggetto privato alla Pubblica Amministrazione.

Il tema del possibile sviluppo di schemi di PPP per l'edilizia sociale pubblica è stato oggetto di un approfondimento sviluppato dall'UTFP per la newsletter trimestrale UTFP *News* (cfr. ALLEGATO I).

L'ATTIVITÀ RELATIVA AI PROGETTI DELLA LEGGE OBIETTIVO

L'attività di valutazione si è focalizzata sulle variabili economico-finanziarie dei progetti inseriti nel Programma delle infrastrutture strategiche da sottoporre all'esame del CIPE. E' stata in particolare svolta un'analisi volta a:

- ✓ verificare la congruità del contributo a fondo perduto richiesto al CIPE dal soggetto aggiudicatore a valere sui fondi della Legge Obiettivo in presenza di flussi di cassa del progetto sufficienti a sostenere un finanziamento, totale o parziale, a tassi di mercato o a tassi agevolati (Banca Europea per gli Investimenti, Cassa Depositi e Prestiti, etc.);
- ✓ ipotizzare il ricorso a strumenti di finanza strutturata, in particolare a tecniche di finanza di progetto o altre forme di PPP nel caso in cui i *cash flow* del progetto fossero in grado di garantire condizioni di redditività e bancabilità per gli investimenti da effettuare;

- ✓ valutare l'opportunità di ricorrere a forme di intervento pubblico alternative al contributo pubblico diretto (tariffe ombra, valore di subentro, strumenti di garanzia, etc.);
- ✓ verificare l'effettivo trasferimento del rischio (costruzione, disponibilità e domanda) dalla parte pubblica alla parte privata delle operazioni per le quali non si prevede la registrazione nei conti delle pubbliche amministrazioni ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e del debito.

I progetti di Legge Obiettivo analizzati dall'UTFP nel 2008 sono 9, per un importo globale di costo degli investimenti e di contributi pubblici assegnati dal CIPE rispettivamente pari a circa 8,777 e 1,062 miliardi di euro. L'elenco dei progetti sottoposti alla valutazione dell'UTFP è riportato nella tabella seguente, che indica anche gli importi dei progetti esaminati e, se presente, la relativa contribuzione CIPE assegnata.

Figura 1 - Progetti Legge Obiettivo sottoposti alle valutazioni dell'UTFP

n	DENOMINAZIONE	SETTORE	IMPORTO INVESTIMENTO	CONTRIBUZIONE CIPE (anno 2008)	AREA GEOGRAFICA
P1	Metropolitana Torino (prolungamento tratta 4)	TPL	€ 258.544.000	€ 106.131.033	Nord
P2	Metrotranvia Milano-Seregno	TPL	€ 214.210.000	€ 128.500.000	Nord
P3	Metropolitana di Bologna	TPL	€ 719.184.000	€ 120.000.000	Nord
P4	Autostrada Tirrenica A12	STRADE	€ 3.787.800.000	€ -	Centro
P5	Quadrilatero Marche-Umbria	STRADE	€ 2.156.000.000	€ 536.130.000	Centro
P6	Porto di Civitavecchia	PORTI	€ 194.652.000	€ 71.472.553	Centro
P7	Metropolitana Napoli linea 1 "Dante-Garibaldi-Centro Direzionale"	TPL	€ 1.375.875.000	€ 100.000.000	Sud
P8	Interporto di Battipaglia	INTERPORTI	€ 71.371.000	€ -	Sud
		TOTALE	€ 8.777.636.000	€ 1.062.233.586	

Per quanto riguarda le opere esaminate a livello di progettazione preliminare[10], l'UTFP ha raccomandato, per il successivo livello di progettazione definitiva, una ottimizzazione della contribuzione a valere su risorse CIPE, nel rispetto della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria del progetto, valutando la

[10] In particolare i progetti P1, P2, P4 e P6 indicati nella figura 1 (P6 è stato analizzato anche in parte come definitivo).

possibilità di attivare, per la copertura dei costi di investimento, forme di finanziamento bancarie.

In tema di attività dell'UTFP sui progetti della Legge Obiettivo, si ricordano le previsioni dell'articolo 161, comma 1-*bis* del Codice dei Contratti Pubblici (introdotto dal D. Lgs. n. 113/2007 – c.d. secondo correttivo al Codice dei Contratti Pubblici) a norma del quale i soggetti aggiudicatori predispongono studi di fattibilità delle infrastrutture strategiche (secondo modelli da definire con delibera del Cipe) e acquisiscono sugli stessi le valutazioni dell'UTFP dirette a verificare, per le infrastrutture che presentano un potenziale ritorno economico derivante dalla gestione dell'opera, le forme per il ricorso a capitali privati ed i presupposti per la loro concreta attuabilità. Per le infrastrutture strategiche che prevedono il ricorso a capitali privati il Cipe acquisisce comunque le valutazioni dell'UTFP.

Tale norma, che ad oggi non ha ancora trovato attuazione, è stata ribadita dall'art. 175 comma 1 del Codice dei Contratti Pubblici (così come modificato dal terzo Correttivo al Codice) che estende ai progetti della Legge Obiettivo le procedure di cui all'art. 153 (c.d. "finanza di progetto") secondo le quali per l'affidamento della concessione occorre porre a base di gara uno studio di fattibilità. Si ricorda, in proposito, anche la recente Determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici n. 1 del 2009, recante tra l'altro le "*Linee guida per la redazione dello studio di fattibilità*"

Il nuovo art. 175 che ribadisce l'obbligatorietà della redazione degli studi di fattibilità per l'affidamento del contratto di concessione su proposta del promotore e la relativa attività di valutazione dell'UTFP prefigurano, per il prossimo futuro, un ampliamento dell'attività dell'Unità sui progetti della Legge Obiettivo. L'attuazione di tali previsioni normative dovrebbe altresì consentire una migliore qualificazione della spesa per investimenti, in quanto renderebbe possibile costruire sin dall'inizio progetti capaci di massimizzare il *Value for Money*[11] per le amministrazioni.

Rispetto alla localizzazione geografica, i progetti esaminati sono equamente distribuiti sul territorio nazionale: 4 al Nord, 3 al Centro e 2 al sud. Occorre evidenziare che l'elevato volume d'investimenti presente nella circoscrizione geografica "Centro" è attribuibile alla presenza di un progetto autostradale a pedaggio (Autostrada Tirrenica A12 Cecina – Civitavecchia), finanziato esclusivamente con capitali privati.

[11] Con il termine *Value for Money* (VfM) si intende la combinazione ottimale dei costi complessivi del progetto e della qualità dei servizi erogati, in coerenza con le necessità degli utilizzatori, ovvero l'ottenimento degli obiettivi perseguiti mediante un ottimale sfruttamento delle risorse disponibili. Il *VfM* dei PPP rappresenta il beneficio in termini finanziari derivante per l'amministrazione dal ricorso a tale tipo di operazione.

Con riferimento alla ripartizione settoriale dei progetti esaminati, anche a seguito dei chiarimenti normativi intervenuti nel 2008 in materia di regolamentazione autostradale, l'Unità ha svolto attività di analisi volte ad individuare forme di leva finanziaria alternative alla contribuzione pubblica (tariffe ombra, valore di subentro, strumenti di garanzia, etc.) necessarie a coprire gli *extra* costi generati dallo sviluppo di un livello di progettazione più avanzato (metropolitana di Bologna, Quadrilatero Umbria Marche, porto di Civitavecchia). In altri casi, invece, in cui il flusso di cassa del progetto si è rivelato sufficiente a sostenere un finanziamento a tassi di mercato o a tassi agevolati (Cassa Depositi e Prestiti, BEI, etc.), si è individuato il livello di contribuzione pubblica ottimale (porto di Civitavecchia).

Nell'ambito delle metropolitane, è proseguita l'attività di istruttoria per la concessione di contributi a favore di diverse tratte sia del sistema metropolitano milanese (nella prospettiva dell'evento "Expo 2015") sia a favore delle principali realtà metropolitane nazionali. Ciò al fine di consentire una riduzione del *gap* competitivo con le principali città europee.

Giova ricordare che il settore del Trasporto Pubblico Locale (TPL) è caratterizzato dall'applicazione di tariffe che non consentono di remunerare gli investimenti e non garantiscono l'equilibrio economico finanziario di tali operazioni. La scelta delle amministrazioni locali di contenere gli incrementi tariffari per limitare l'impatto sulla collettività ha come diretta conseguenza un intenso utilizzo di fondi pubblici. Al fine di realizzare gli investimenti nel settore, appare necessario procedere ad aumenti contenuti delle tariffe che permetterebbero di generare un incremento più che proporzionale sui livelli di *cash flow* di un progetto infrastrutturale in TPL e attirare maggiori capitali privati.

Riguardo al settore portuale va rilevato che, a oggi, le risorse pubbliche giocano un ruolo centrale nel finanziamento delle opere infrastrutturali da realizzarsi nei porti[12], in presenza di una scarsa propensione del settore a favorire l'ingresso dei

---

[12] Le assegnazioni fatte dal CIPE a valere sulla Legge Obiettivo per lo sviluppo del settore portuale/interportuale ammontano complessivamente a 560 milioni di Euro (pari al 4% del totale delle assegnazioni), su un totale di opere approvate, nel settore, pari 1.754 milioni di Euro. (Cfr. Relazione sullo

privati e della limitata autonomia finanziaria delle Autorità Portuali. La Legge Finanziaria per il 2008 prevedeva incrementi annuali di gettito fiscale relativo alle merci gestite dai porti per il potenziamento delle infrastrutture connesse al trasporto marittimo[13]; a tali previsioni non hanno fatto seguito i necessari provvedimenti attuativi. Andrebbe favorita una maggiore ed effettiva autonomia delle principali Autorità Portuali, fornendo a queste ultime uno strumento concreto di accesso diretto al sistema del credito (banche e fondi specializzati) e permettendo così la realizzazione di ipotesi di *partnership* con i privati per il finanziamento congiunto di opere infrastrutturali di rilevanti dimensioni economiche.

Nel settore stradale, l'UTFP ha esaminato il progetto relativo alla realizzazione del Quadrilatero Marche – Umbria, che prevede la realizzazione di alcuni assi viari attraverso un innovativo piano di cofinanziamento. Il meccanismo impiegato è quello del "*Value Capture*" (cattura di valore) attuato tramite il "Piano di Area Vasta" (PAV). Il Piano coinvolge nel finanziamento 58 Comuni marchigiani e umbri attraverso la valorizzazione dei flussi finanziari derivanti dall'insediamento di nuove iniziative produttive nell'ambito delle cosiddette "Aree Leader" e "Aree di implementazione", adiacenti alle infrastrutture stradali. Il meccanismo basa la sua logica sulla previsione di sviluppo di questi nuovi insediamenti produttivi, commerciali e di servizi che, beneficiando del potenziamento viario, creano ulteriore valore aggiunto per la collettività e, al tempo stesso, contribuiscono a cofinanziare l'opera.

---

stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche presentata al CIPE nella seduta del 6 marzo 2009).

[13] In particolare, il combinato disposto di 4 commi (247-250) dell'art. 1 della legge finanziaria comporta l'attribuzione alle Regioni, dal 2008, dell'incremento delle riscossioni dell'IVA e delle accise relative alle operazioni di importazione nei porti e negli interporti, per il finanziamento di interventi di potenziamento della rete infrastrutturali e dei servizi, mediante la costituzione di un fondo di cofinanziamento.

L'ATTIVITA' DI ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Nel corso del 2008, l'UTFP ha assistito 60 pubbliche amministrazioni in merito a 69 progetti, il cui elenco è riportato nella tabella seguente.

Figura 2 - Iniziative oggetto dell'attività di assistenza dell'UTFP nel 2008

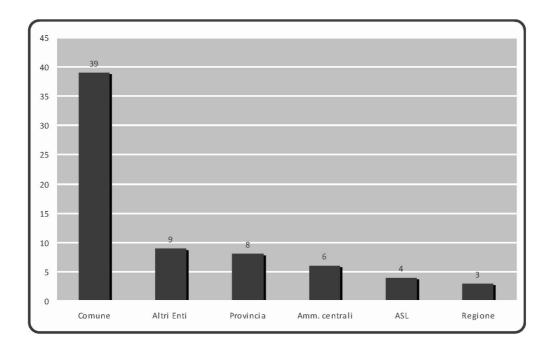
REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	PROGETTO	PROCEDURA	FASE ASSISTENZA
PIEMONTE	Comune di Ciriè (TO)	Edilizia Sociale e Pubblica	Ampliamento cimitero	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
PIEMONTE	Comune di Venaria Reale (Piemonte)	Parcheggi	Attivazione aree mercatali e parcheggi sotterranei	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
PIEMONTE	Comune di Venaria Reale (Piemonte)	Energia	Realizzazione della nuova rete di teleriscaldamento	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
PIEMONTE	Università degli Studi di Torino (Piemonte)	Edilizia Scolastica	Realizzazione della sede della scuola universitaria interfacoltà per le biotecnologie di Torino	Da definire	Assistenza in fase di esecuzione del contratto
LOMBARDIA	Comune di Milano - Metropolitana linea 4	Trasporti e Porti	Scelta partner privato per la realizzazione della metropolitana linea 4	Da definire	Assistenza in fase di pubblicazione del bando
VENETO	PCM - Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo	Edilizia Sociale e Pubblica	Realizzazione nuovo palazzo del cinema - Valorizzazione ex ospedale al mare - VENEZIA	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
VENETO	Comune di Pedavena	Edilizia Sociale e Pubblica	Riqualificazione urbana	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
VENETO	ULSS 12 VENEZIA	Edilizia Sanitaria	Realizzazione Centro Terapia Protonica	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione del bando
VENETO	Comune di Borgo S.Lorenzo	Edilizia Sociale e Pubblica	Ampliamento cimitero	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
LIGURIA	Autorità Portuale Livorno	Trasporti e Porti	Progetto Nuova Darsena	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
EMILIA - ROMAGNA	Comune di Ferrara	Parcheggi	Ristrutturazione paarcheggio multipiano e riqualificazione urbana P.zza Cortevecchia con realizzo edificio uso commerciale	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
EMILIA - ROMAGNA	Comune di Pavullo nel Frignano	Edilizia Scolastica	Realizzazione di un Polo scolastico utilizzanda la F. di P.	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
EMILIA - ROMAGNA	Comune di Lesignano de' Bagni	Edilizia Sociale e Pubblica	Realizzazione di un centro termale in area ex terme	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
EMILIA - ROMAGNA	Comune di Felino	Edilizia Sociale e Pubblica	Realizzazione polo scolastico ed ampliamento cimitero	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
EMILIA - ROMAGNA	Comune di Ravenna	Idrico	Attraversamento canale Candiano	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione del bando
EMILIA - ROMAGNA	Comune di Felino (Pr)	Edilizia Scolastica	Costruzione e gestione di una mensa scolastica	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
EMILIA - ROMAGNA	Comune di Tresigallo (Emilia Romagna)	Edilizia Sanitaria	Restauro ospedale con gestione di RSA e casaprotetta	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
TOSCANA	PCM - Presidenza Consiglio dei Ministri	Edilizia Sociale e Pubblica	Realizzazione nuovo parco della musica - FIRENZE	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
TOSCANA	Regione Toscana	Trasporti e Porti	Realizzazione bretella autostradale in P.F.	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di esecuzione del contratto

REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	PROGETTO	PROCEDURA	FASE ASSISTENZA
TOSCANA	Comune di Pisa	Parcheggi	Realizzazione di un parcheggio	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione del bando
TOSCANA	Comune di San casciano in Val di Pesa	Parcheggi	Realizzazione di un parcheggio pubblico e strutture di uso diverso	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
TOSCANA	Azienda USL11 Empoli	Edilizia Sanitaria	Completamento ospedale di Empoli	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
TOSCANA	Comunità montana del Mugello	Energia	Riqualificazione e risparmio energetico su immobili ed impianti pubblici	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
TOSCANA	Provincia di Firenze	Energia	Ristrutturazione 13 traverse fiume Arno per produzione energia elettrica	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
TOSCANA	Comune di Scandicci	Edilizia Sociale e Pubblica	Parere in merito all'utilizzo del P.F.	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
TOSCANA	Provincia di Arezzo	Edilizia Sociale e Pubblica	Realizzazione di un complesso che accentri tutte le unità	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
TOSCANA	Comune di Bagni di Lucca	Edilizia Sociale e Pubblica	Realizzazione Centro benessere e stabilimenti termali	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
UMBRIA	Comune di Bastia Umbra	Edilizia Sociale e Pubblica	Palazzetto dello sport ed impianto di cogenerazione di energia termica	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione del bando
MARCHE	Città di Fermo	Edilizia Sociale e Pubblica	Riqualificazione proprietà Montevarmine	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
MARCHE	Città di Fermo	Edilizia Sociale e Pubblica	Progettazione, realizzazione e gestione dell'Hotel Casina delle Rose e Palazzo Trevisani	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
MARCHE	Comune di Fano	Edilizia Sociale e Pubblica	Realizzazione piscina comunale	Da definire	Assistenza in fase di valutazione della proposta
LAZIO	PCM - Presidenza Consiglio dei Ministri	Edilizia Sociale e Pubblica	Realizzazione città della scienza - ROMA	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
LAZIO	Comune di Antrodoco	Edilizia Sanitaria	Residenza sanitaria assistita	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
LAZIO	Comune di Capranica Prenestina	Energia	Realizzazione parco eolico	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
LAZIO	Comune di Gallese	Edilizia Sociale e Pubblica	Intervento di Riqualificazione urbana in PF	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
LAZIO	Comune di Latina	Edilizia Sociale e Pubblica	Cimitero per animali e canile- Riqualificazione parco cittadino	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
LAZIO	Comune di san Felice al Circeo	Edilizia Scolastica	Realizzazione polo scolastico comunale	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
LAZIO	Comune di Aprilia (Lazio)	Edilizia Sociale e Pubblica	Realizzazione del mercato coperto	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
LAZIO	Agenzia del Demanio	Trasporti e Porti	Costruzione ed ampliamento dei porti turistici del Lazio	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
LAZIO	Comune di Fiumicino (Lazio)	Trasporti e Porti	Realizzazione porto commeciale ed infrastrutture connesse	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
LAZIO	Ministero della Difesa	Edilizia Sociale e Pubblica	Alloggi militari e Fotovoltaico	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
LAZIO	INPDAP	Edilizia Sociale e Pubblica	Realizzazione e valorizzazione di 4 centri Vacanza in PF	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione del bando

REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	PROGETTO	PROCEDURA	FASE ASSISTENZA
CAMPANIA	Comune di Ariano Irpino	Edilizia Sociale e Pubblica	Realizzazione cimitero comunale	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
CAMPANIA	Comune di San Giorgio a Cremano	Edilizia Sociale e Pubblica	Pogetto di verde pubblico attrezzato e struttura sociale	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
CAMPANIA	Bagnoli Futura SpA	Edilizia Sociale e Pubblica	Riqualificazione ex area industriale di Napoli mediante PF	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
CAMPANIA	Interporto di Battipaglia SPA	Trasporti e Porti	Infrastrutture logistiche dell'interporto di Battipaglia	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
CAMPANIA	Università Federico II° Napoli	Edilizia Scolastica	Insediamento della Facoltà di Medicina Veterinaria in Monteruscello-Pozzuoli	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
CALABRIA	Comune di Villapiana	Edilizia Sociale e Pubblica	Realizzazione e ampliamento di impianti sportivi e turistici in PF	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
CALABRIA	Comune di Dipignano (Calabria)	Edilizia Sociale e Pubblica	Realizzazione sala multifunzionale	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
CALABRIA	Comune di Lamezia Terme (Calabria)	Edilizia Sociale e Pubblica	Realizzazione parcheggio ed ampliamento cimitero comunale	Da definire	Assistenza in fase di pubblicazione del bando
SICILIA	Provincia regionale di Palermo	Edilizia Scolastica	Edilizia scolastica	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione del bando
SICILIA	Provincia di Siracusa	Edilizia Scolastica	Realizzazione di un istituto scolastico alberghiero con annessa struttura alberghiera	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
SICILIA	Provincia di Ragusa	Edilizia Sanitaria	Realizzazione centro direzionale delle A.s.l.della provincia di Ragusa	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
SICILIA	Comune Palermo	Edilizia Sociale e Pubblica	Impianti sportivi e strutture all'interno della Favorita	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
SICILIA	Azienda Ospedaliera Cannizzaro	Edilizia Sanitaria	Realizzazione di un Centro di Protonterapia e Adroterapia	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
SICILIA	Provincia di Ragusa	Edilizia Scolastica	Realizzazione di una scuola	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
SICILIA	Provincia di Ragusa	Edilizia Sociale e Pubblica	Museo regionale naturale in PF	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
SICILIA	Comune di Catania	Energia	Risparmio energetico con impianti fotovoltaici per edifici e scuole	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
SICILIA	Comune di Palermo	Edilizia Sociale e Pubblica	Riqualificazione urbana area ex chimica Arenella	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
SICILIA	Comune di Palermo	Edilizia Sociale e Pubblica	Centro polivalente dell'acqua (piscina ed annessi)	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
SICILIA	Istituto Regina Margherita Milazzo	Edilizia Sociale e Pubblica	Ristrutturazione immobile a Milazzo	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
SARDEGNA	Ministero Pubblica istruzione	Energia	Progetto risparmio energetico - fotovoltaico in Sardegna	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
SARDEGNA	Regione Sardegna	Edilizia Sanitaria	Richiesta assistenza per procedure PPP nel settore ospedaliero	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
SARDEGNA	Regione Sardegna	Energia	Termovalorizzatore di Ottana	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
SARDEGNA	Provincia dell'Ogliastra	Edilizia Scolastica	Ristrutturazione e ampliamento Istituto Alberghiero e Ristorazione (IPSAR)	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione del bando

REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	PROGETTO	PROCEDURA	FASE ASSISTENZA
SARDEGNA	Comune di Alghero	Parcheggi	Realizzazione di un parcheggio interrato in p.zza della Mercede	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
SARDEGNA	ASL Sassari	Edilizia Sanitaria	Realizzazione nuovo ospedale Sassari	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
SARDEGNA	Comune di Dorgali	Trasporti e Porti	Porto e riqualificazione urbana	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
SARDEGNA	Ministero Giustizia - Dip. Amm. penitenziaria	Energia	Produzione e risparmio energetico per strutture penitenziarie	Da definire	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento

I destinatari dell'assistenza sono rappresentati per il 72 per cento circa da amministrazioni locali (in totale 50, di cui 39 comuni, 8 province e 3 Regioni), per il 13 per cento da altri Enti (9 in totale), tra cui Università, scuole, Agenzie, società pubbliche ed interporti, per il 9 per cento da Amministrazioni centrali (in numero di 6) e per il 6 per cento da Aziende Sanitarie Locali e/o Aziende ospedaliere (4 in totale).

Figura 3 - Ripartizione del numero di richieste di assistenza per Amministrazione richiedente

1.3 La localizzazione delle iniziative

Le richieste di assistenza[14], come rappresentato in Figura 4, sono pervenute per il 39 per cento (27 progetti) dalle aree del Mezzogiorno, per il 35 per cento (24 progetti) dal Centro e per il restante 26 per cento (18 progetti) dal Nord. Per quanto riguarda la localizzazione geografica, le regioni che hanno richiesto assistenza per il maggior numero di progetti sono Lazio e Sicilia (titolari, ciascuna, di 11 progetti) e Toscana (titolare di 10 progetti), seguite da Sardegna ed Emilia Romagna (rispettivamente con 8 e 7 progetti), come evidenziato in Figura 5.

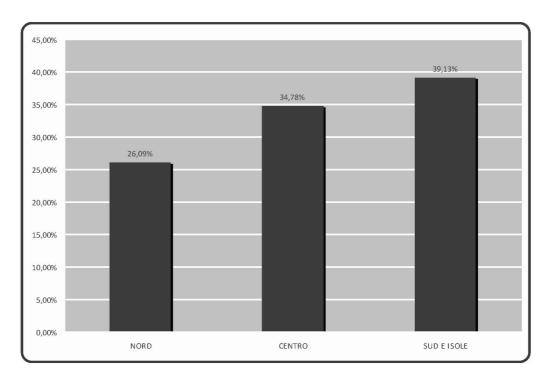
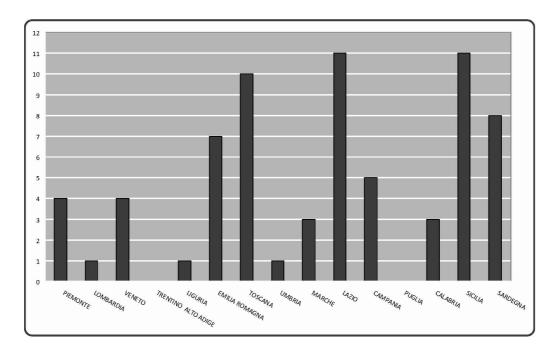
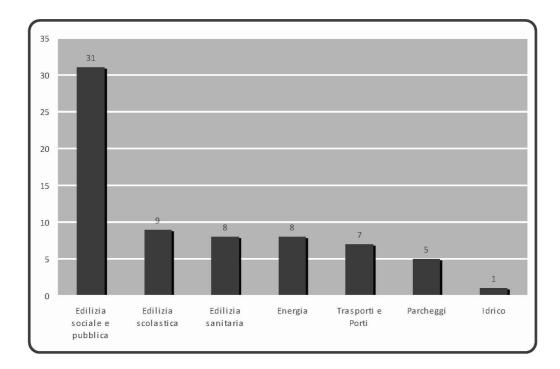
Figura 4 - Ripartizione dei progetti oggetto di assistenza per area geografica

[14] La percentuale si riferisce ai progetti e non alle amministrazioni richiedenti.

Figura 5 – Ripartizione per Regione del numero di progetti oggetto di assistenza

1.4 I settori di appartenenza dei progetti

Con riferimento alla ripartizione settoriale, si rileva che il maggior numero di progetti appartiene al settore dell'edilizia sociale e pubblica (31 progetti) seguito dal settore dell'edilizia scolastica (9) e da quelli della sanità e dell'energia (8 progetti ciascuno). Il settore dei trasporti e dei porti è presente con 7 progetti, mentre altri 5 progetti riguardano la realizzazione di parcheggi. Una sola iniziativa ha interessato il settore idrico.

Figura 6 - Ripartizione per settore dei progetti oggetto di assistenza

1.5 Le attività svolte

L'UTFP fornisce supporto alle amministrazioni aggiudicatrici nella realizzazione di opere in PPP individuando per ciascuna di esse la forma di partenariato più adatta (concessione di lavori pubblici, sia ad iniziativa privata - cd. procedimento del "promotore"- sia pubblica, locazione finanziaria, società mista ed altre) in funzione sia della sostenibilità economica, sia della fattibilità giuridica dell'operazione.

Nel corso del 2008, le richieste di assistenza hanno riguardato prevalentemente iniziative da realizzare attraverso il previgente procedimento del promotore di cui agli artt. 153 e ss. del D. Lgs. 163/2006 e ss.mm.ii. (35 progetti, pari al 51 per cento del totale).

Nell'assoluta maggioranza dei casi (97 per cento) le amministrazioni hanno richiesto contemporaneamente assistenza economico-finanziaria e giuridica. Ciò

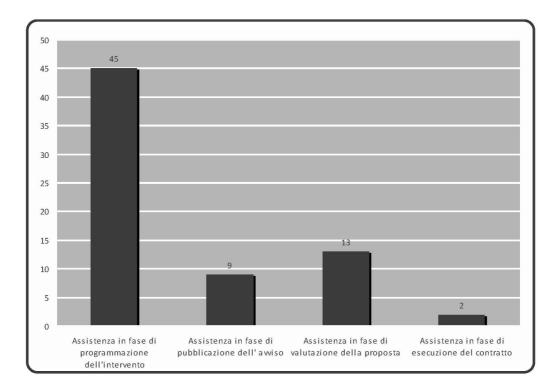
dipende dal fatto che l'UTFP supporta un gran numero di amministrazioni in fase di programmazione dell'iniziativa, fase in cui è necessario sia un inquadramento giuridico dell'intervento che una preliminare analisi economico – finanziaria circa la sostenibilità dell'operazione con capitali privati e l'eventuale necessità di contributi pubblici.

Con riferimento alle iniziative avviate o da avviare attraverso il procedimento del promotore (art. 153 del Codice), le richieste di assistenza hanno riguardato:

a) *fase di programmazione dell'intervento:* in tale fase rientrano sia le richieste di assistenza effettuate per l'individuazione, in vista della predisposizione del programma triennale delle opere pubbliche, delle necessità infrastrutturali idonee ad essere soddisfatte tramite la realizzazione di lavori finanziati con capitali privati e per l'identificazione delle procedure più idonee da adottare per la sollecitazione del mercato, sia, successivamente all'inserimento nella programma triennale, le richieste volte ad approfondire la percorribilità dell'iniziativa dal punto di vista giuridico e la sostenibilità economico finanziaria. In particolare, l'Unità è stata coinvolta nella:

- ✓ impostazione degli studi di fattibilità, con particolare approfondimento della analisi di fattibilità finanziaria e giuridica delle operazioni;
- ✓ analisi delle conclusioni degli studi, per l'identificazione della più idonea modalità di realizzazione dell'iniziativa secondo schemi di PPP;
- ✓ scelta delle operazioni da proporre al mercato.

Un dato importante che emerge dell'attività di assistenza svolta dall'UTFP nel 2008 riguarda l'aumento sensibile del numero di richieste di assistenza in fase di programmazione degli interventi. Tali richieste sono state, infatti, 45 e rappresentano oltre il 65 per cento del totale, a fronte del 44 per cento del 2007.

Figura 7 - Ripartizione per fase del procedimento

Tale dato dimostra, diversamente da quanto finora rilevato per le opere della cosiddetta Legge Obiettivo, la significativa attenzione riservata dalle amministrazioni alla fase di impostazione delle opere da realizzare con le procedure ordinarie, a riprova della già sottolineata rilevanza delle novità normative introdotte prima con il D.Lgs. 30 luglio 2007, n. 113 e, successivamente, con l'approvazione del succitato terzo decreto correttivo al Codice D. Lgs. n. 152/2008.

Come anticipato al capitolo 0, le modifiche al Codice, rendono necessario anticipare alla fase di programmazione delle iniziative molte scelte che le amministrazioni effettuavano solitamente durante la fase di valutazione delle proposte. Rispetto al previgente procedimento del promotore, le nuove tipologie di gara prevedono un set informativo di partenza più chiaro, grazie alla presenza dello

studio di fattibilità predisposto dall'amministrazione, che identifica preliminarmente le principali variabili sia tecniche, giuridiche ed economiche del progetto. Ciò che sicuramente incontra anche il favore dei privati ai quali vengono assicurate le condizioni per un corretto confronto concorrenziale, oltre che la possibilità di rispondere nel modo più adeguato alle esigenze rappresentate dalle amministrazioni aggiudicatrici in sede di bando.

b) *fase di pubblicazione dell'avviso indicativo* ai sensi dell'art. 153 del D.Lgs. 163/2006 e ss. mm. e ii., per la corretta predisposizione di tale documento. Le richieste di assistenza sono state 9, pari al 13 per cento circa del totale;

c) *fase di valutazione delle proposte presentate dai promotori*, supportando le amministrazioni nella predisposizione degli strumenti metodologici per la verifica della fattibilità tecnica, economico-finanziaria e giuridico-amministrativa delle proposte stesse o fornendo pareri su specifiche questioni sorte in questa fase. L'assistenza in questa fase ha riguardato 13 proposte, pari a circa il 19 per cento del totale;

d) *fase di esecuzione del contratto*, per l'analisi delle eventuali problematiche insorte. L'assistenza in questa fase ha riguardato 2 progetti, pari al 3 per cento circa del totale.

Con riferimento a tali fasi, l'Unità è stata chiamata ad esprimersi riguardo alle seguenti problematiche:

- ✓ valutazione dei piani economico-finanziari delle iniziative;
- ✓ valutazione degli aspetti contrattuali e supporto nell'introduzione di clausole di *profit sharing*, penali collegate alla *performance* e capitolati prestazionali;
- ✓ valutazione degli aspetti organizzativi e gestionali;
- ✓ interlocuzioni con la parte privata;
- ✓ analisi delle problematiche insorte in fase di gestione, con particolare riferimento al tema della cessione delle quote societarie della SPV dopo il collaudo delle opere e delle modalità di riequilibrio del piano economico – finanziario.

Dall'analisi dei dati relativi alle richieste di assistenza ricevute dall'UTFP nel 2008, si evidenzia la prevalenza di richieste provenienti dalle amministrazioni locali mentre, rispetto all'anno precedente, è rimasto stabile il numero di richieste di supporto da parte di amministrazioni centrali e di altre amministrazioni (ASL, Aziende Ospedaliere, Autorità Portuali, ecc.).

Si segnalano, in particolare, importanti iniziative promosse da amministrazioni centrali (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Giustizia, della Difesa, della Pubblica istruzione) con le quali l'UTFP aveva già in passato collaborato e che, in considerazione della complessità dei progetti da realizzare, hanno ritenuto opportuno chiedere supporto all'UTFP già a livello di redazione dello studio di fattibilità, al fine di consentire la corretta impostazione delle operazioni.

In particolare, nel 2008, l'UTFP ha esaminato progetti di costruzione di scuole e di Università, nonché interventi nel settore delle energie rinnovabili, quali l'installazione e la gestione di impianti fotovoltaici e la realizzazione di misure di efficientamento e risparmio energetico di immobili di proprietà pubblica.

A tale proposito, si fornisce di seguito un approfondimento circa le caratteristiche ed i possibili vantaggi derivanti dall'applicazione dello strumento della concessione di costruzione e gestione per la realizzazione di interventi di risparmio ed efficientamento energetico di edifici pubblici.

Approfondimento

Forme di PPP per il risparmio e l'efficienza energetica: la concessione di lavori pubblici

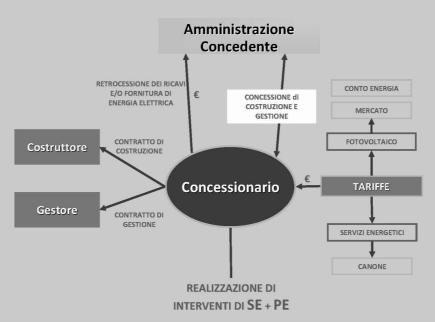
Attraverso lo strumento della concessione di lavori pubblici ex art. 143 D. Lgs. n.163/2006 può essere affidata a privati la fornitura di servizi riconducibili alle misure elencate nella Direttiva 2006/32/CEE (come, a titolo esemplificativo, installazione di sistemi di teleriscaldamento, illuminazione con lampade ed alimentatori a risparmio energetico, installazione di sistemi o prodotti per la riduzione di esigenze di acqua calda, interventi per isolamento termico degli edifici ecc..).

Generalmente con riferimento al settore energetico i contratti di concessione di lavori contemplano una componente servizi relativa alla produzione di energia ed erogazione di servizi energetici di vario genere, consistenti, in misure riconducibili a quelle elencate nella Direttiva 2006/32/CEE.

Nella figura si rappresenta, a titolo esemplificativo, uno schema delle relazioni contrattuali che intercorrono fra i vari soggetti coinvolti in un'operazione di costruzione e gestione che preveda anche la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Il concessionario stipula con l'amministrazione il contratto di concessione e può, eventualmente, costituire una società veicolo (attraverso lo strumento giuridico della società di progetto previsto dall'art. 156 del D. Lgs. n. 163/2006) che ha per oggetto sociale la realizzazione e la gestione della complessiva operazione.

Il concessionario realizza gli interventi previsti dal contratto ivi compresa l'eventuale costruzione di impianti che sfrutta economicamente per la durata della concessione, gestendo altresì i servizi previsti dal contratto, alla scadenza del quale trasferisce l'opera nella disponibilità dell'amministrazione concedente.

In tal modo il concessionario assume, pertanto, il rischio economico della gestione dell'opera e dei servizi ad essa connessi e per finanziare gli investimenti previsti, di solito utilizza finanziamenti strutturati in project finance.

In relazione ai servizi energetici, la concessione può prevedere per il concessionario:

- ✓ la riscossione di una tariffa per l'energia prodotta ed eventualmente non destinata all'autoconsumo dell'edificio;
- ✓ la riscossione di un canone a fronte dei servizi energetici forniti. Il canone rappresenta il mezzo attraverso il quale la società rientra dell'investimento effettuato. La durata del canone può variare a seconda i) del periodo di *payback* dell'investimento, ii) del rischio assunto e iii) del capitale impiegato. Il canone assicura, quindi, l'equilibrio economico-finanziario del progetto e, generalmente, non dovrebbe eccedere il costo dei consumi energetici sopportati dall'amministrazione nel passato.

Con riferimento alla produzione energetica, la concessione può prevedere per il concessionario:

- ✓ la riscossione della tariffa incentivante (conto energia) in relazione al valore dell'energia prodotta dagli impianti;
- ✓ la riscossione del valore dell'energia elettrica prodotta dagli impianti e messa in rete (ovvero ceduta sul mercato);

Per tali interventi l'amministrazione concedente può richiedere al concessionario:

- ✓ un corrispettivo per l'uso degli spazi pubblici in cui vengono istallati impianti di produzione di energia;

- ✓ la retrocessione di una percentuale di ricavi del concessionario;
- ✓ la fornitura energetica relativa agli edifici oggetto di gestione.

E' evidente che lo schema descritto incontra difficoltà realizzative soprattutto dal punto di vista della fattibilità economico-finanziaria dell'operazione nel caso in cui le esigenze del partner pubblico si limitino ad interventi di messa in efficienza energetica di edifici non suscettibili di gestione economica attraverso la contestuale produzione e il commercio di energia ovvero la prestazione di servizi dietro versamento di corrispondenti canoni da parte dell'amministrazione.

L'ATTIVITA' DI MONITORAGGIO DEI CONTRATTI DI PPP AI SENSI DELLA DECISIONE EUROSTAT DELL'11 FEBBRAIO 2004

L'attenzione degli Stati europei all'impatto delle operazioni di PPP sul bilancio e sul debito pubblico ha portato il CMBF della Commissione Europea (*Committee in Monetary, Financial and Balance Payments Statistics*) - nel quale sono rappresentati tutti gli istituti di statistica e le banche centrali dei paesi UE - a fornire indicazioni sulla contabilizzazione di tali operazioni recepite nella Decisione Eurostat 2004 "*Treatment of Public Private Partnership*" e dal nuovo capitolo del Manuale del Deficit e Debito (MDD) pubblicato nel 2004 " *Long term contracts between Government units and non-Governement partners*" (parte IV), contenente regole per la contabilizzazione di tali operazioni.

In particolare, la Decisione Eurostat ha per oggetto la classificazione delle PPPs nell'ambito dei conti nazionali in linea con il Sistema Europeo dei Conti (SEC 95). Essa ha finalità di rappresentazione statistica e non esamina le motivazioni e gli scopi per i quali tali contratti sono posti in essere. In seguito all'adozione della decisione citata, Eurostat ha richiesto agli Istituti nazionali di statistica, nel caso Italiano ad Istat, di fornire informazioni sull'indebitamento derivante da operazioni

di PPP, al fine di monitorare l'andamento del debito pubblico. Nell'ambito di questo processo, ai sensi dell'articolo 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31, l'UTFP diviene l'organismo deputato a ricevere dalle amministrazioni la documentazione relativa ai contratti di PPP conclusi dalle amministrazioni pubbliche e ricadenti nelle categorie individuate da Eurostat.

Sulla base di tale norma, con apposita Circolare pubblicata in G.U.R.I. il 27 marzo 2009, l'UTFP d'intesa con Istat, ha definito termini e modalità di trasmissione delle informazioni relative a tali operazioni e individuato nel dettaglio quali contratti dovranno formare oggetto di comunicazione. Alla Circolare è allegato un modello di scheda informativa riassuntiva che le amministrazioni dovranno compilare all'atto della comunicazione.

A partire da aprile 2009 l'UTFP, in accordo con Istat, sta procedendo a definire le attività di analisi delle informazioni comunicate, al fine di assicurare una trasparente e chiara rappresentazione dell'allocazione dei principali rischi, ed in particolare di quelli individuati dalla Decisione Eurostat, sulla base del regolamento contrattuale relativo a ciascun singolo progetto.

Approfondimento

La Decisione Eurostat 11 febbraio 2004

Con Decisione 11 febbraio 2004 Eurostat, l'Ufficio Statistico delle Comunità Europee, ha fornito indicazioni per il trattamento nei conti economici nazionali di specifiche tipologie di PPP.

I PPP regolamentati dalla decisione Eurostat sono caratterizzati dai seguenti elementi:

- ✓ il rapporto contrattuale tra pubblico e privato ha una durata di lungo periodo;
- ✓ il contratto è stipulato con uno o più soggetti privati eventualmente costituiti in società;
- ✓ il contratto prevede la costruzione di una nuova infrastruttura o la ristrutturazione di una infrastruttura esistente, che dovrà fornire servizi predefiniti in termini quantitativi e qualitativi;
- ✓ l'opera riguarda settori in cui la pubblica amministrazione, sia a livello centrale che locale, ha di norma un forte interesse pubblico (sanità, scuole, sicurezza, trasporti, edilizia residenziale pubblica, ecc.);
- ✓ la pubblica amministrazione deve essere l'acquirente principale dei servizi, sia quando la domanda sia generata dalla stessa pubblica amministrazione (a titolo di esempio: carceri, uffici giudiziari e altri uffici pubblici) sia che provenga da terzi utilizzatori (a titolo di esempio: ospedali, trasporto pubblico locale). Qualora siano previsti pagamenti da parte degli utenti finali per servizi collegati ad attività secondarie associate con l'infrastruttura, questi devono rappresentare una parte minoritaria dei ricavi complessivi del soggetto privato (a titolo di esempio, si

consideri un ospedale in cui l'amministrazione in luogo degli utenti finali paga un canone per la disponibilità della struttura e per i servizi, mentre l'eventuale fruizione del parcheggio è pagata direttamente dagli utenti stessi al gestore privato).

La Decisione Eurostat 11 febbraio 2004 prevede che i beni (*assets*) oggetto di tali operazioni non vengano registrati nei conti delle Pubbliche Amministrazioni, ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e del debito, solo se c'è un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata. Ciò avviene nel caso in cui si verifichino contemporaneamente le seguenti due condizioni:

- ✓ il soggetto privato assume il rischio di costruzione;
- ✓ il soggetto privato assume almeno uno dei due rischi: di disponibilità o di domanda.

In merito alle categorie di rischio considerate dalla Decisione, si forniscono di seguito alcuni elementi di approfondimento.

Il **rischio costruzione** riguarda eventi connessi alla fase progettuale e di realizzazione dell'infrastruttura quali, ad esempio, ritardata consegna, mancato rispetto di standard predeterminati, costi aggiuntivi di importo rilevante, deficienze tecniche, esternalità negative, compreso il rischio ambientale. L'assunzione del rischio da parte del privato implica che non siano ammessi pagamenti pubblici non correlati alle condizioni prestabilite per la costruzione dell'opera. L'eventualità che il soggetto pubblico corrisponda quanto stabilito nel contratto indipendentemente dalla verifica dello stato di avanzamento effettivo della realizzazione dell'infrastruttura o ripiani ogni costo aggiuntivo emerso, quale ne sia la causa, comporta, invece, l'assunzione del rischio costruzione da parte del soggetto pubblico.

Il **rischio disponibilità** attiene alla fase operativa ed è connesso ad una scadente o insufficiente gestione dell'opera pubblica, a seguito della quale la quantità e/o la qualità del servizio reso risultano inferiori ai livelli previsti nell'accordo contrattuale.

Tale rischio si può ritenere in capo al privato se i pagamenti pubblici sono correlati all'effettivo ottenimento del servizio reso - così come pattuito nel disposto contrattuale - e il soggetto pubblico ha il diritto di ridurre i propri pagamenti, nel caso in cui i parametri prestabiliti di prestazione (sia per quanto riguarda la disponibilità dell'infrastruttura, sia per quanto riguarda i servizi erogati) non vengano raggiunti. La previsione di pagamenti costanti, indipendentemente dal volume e dalla qualità di servizi erogati, implica, viceversa, una assunzione del rischio disponibilità da parte del soggetto pubblico.

Ad esempio, nel caso di realizzazione di Uffici pubblici, Tribunali, Istituti penitenziari, etc., ad uso esclusivo della PA, in cui al privato che progetta, realizza e gestisce l'infrastruttura viene corrisposto un canone per la disponibilità in piena efficienza della struttura stessa e per la gestione dei servizi correlati (ordinaria e straordinaria manutenzione, guardiania, gestione delle reti, gestione archivi, pulizia, gestione parcheggio, etc.), il rischio di disponibilità si può considerare trasferito al privato qualora contrattualmente sia prevista l'applicazione automatica di penali che incidono sul canone corrisposto dal soggetto pubblico sia nel caso di indisponibilità completa o parziale della struttura, sia di erogazione di servizi non corrispondenti agli standard contrattuali.

Il **rischio di domanda** è connesso alla variabilità della domanda non dipendente dalla qualità del servizio prestato; ci si riferisce a quello che può definirsi normale rischio economico assunto da un'azienda in un'economia di mercato.

Il rischio di domanda si considera assunto dal soggetto privato nel caso in cui i pagamenti pubblici sono correlati all'effettiva quantità domandata per quel servizio dall'utenza. Il rischio di domanda, viceversa, si considera allocato al soggetto pubblico nel caso di pagamenti garantiti anche per prestazioni non erogate. In altre parole si presume che il soggetto pubblico assuma il rischio domanda laddove sia obbligato ad assicurare un determinato livello di pagamenti al partner privato indipendentemente dall'effettivo livello di domanda espressa dall'utente finale, rendendo così irrilevanti le fluttuazioni del livello di domanda rispetto alla redditività dell'operazione per il privato. Esempio: nel caso di realizzazione di strade non pedaggiate in cui al privato, che progetta, costruisce e gestisce l'infrastruttura, vengono corrisposti pagamenti pubblici (tariffe ombra) in funzione del passaggio degli autoveicoli, il rischio domanda può considerarsi trasferito al privato nel caso in cui detti pagamenti siano correlati agli effettivi passaggi degli autoveicoli, rilevati elettronicamente.

L'ATTIVITA' DI PROMOZIONE

1.6 L'attività di formazione e comunicazione

Sin dalla sua istituzione l'UTFP ha la funzione di realizzare "attività di comunicazione per la promozione delle tecniche di finanziamento con ricorso a risorse private, volte a diffondere tali tecniche nell'ambito delle pubbliche amministrazioni". Anche nel 2008, l'UTFP ha effettuato attività di formazione e comunicazione, su richiesta delle Pubbliche Amministrazioni o in collaborazione con altri enti a ciò preposti.

Rientra, in particolare, nell'attività formativa dell'UTFP la realizzazione di interventi seminariali brevi promossi direttamente o indirettamente dalle PA al fine di aggiornare il proprio personale dipendente in merito alle modalità di realizzazione di operazioni in finanza di progetto. Rientra nell'attività di comunicazione in senso stretto anche la partecipazione a convegni di rilevanza locale e nazionale.

1.6.1 La formazione

Nel corso del 2008, in base alle esigenze manifestate dalle amministrazioni in ordine a contenuti e tempistica delle docenze/attività formative, l'UTFP ha predisposto moduli formativi di differente contenuto. A titolo esemplificativo, e non esaustivo, si citano i moduli relativi a:

- ✓ principali aspetti giuridici delle operazioni da realizzarsi in PPP attraverso contratti di concessione di lavori pubblici;
- ✓ elementi principali e finalità degli studi di fattibilità;
- ✓ analisi economico – finanziaria dei progetti.

Tali moduli formativi sono stati presentati nell'ambito dei Laboratori per lo Sviluppo Locale - Azione n. 2 – Progetti per lo sviluppo locale "La finanza di progetto" organizzati dalla Provincia di Frosinone a dicembre 2007 e a gennaio

2008 e volti a promuovere l'utilizzo di forme di PPP per la realizzazione di infrastrutture sul territorio di riferimento. Tra gli altri interventi locali è opportuno ricordare i seminari tenuti per la Prefettura di Latina e per l'Università di Napoli.

Sono stati inoltre realizzati interventi di promozione del partenariato a livello internazionale come nel caso dei *workshop* formativi organizzati per le PPP *Task Forces* della Bulgaria e della Russia, finalizzati ad accrescere le competenze del personale delle PPP *Units* dei due Paesi attraverso la condivisione di esperienze italiane.

Si rileva, inoltre, che specifiche esigenze formative delle amministrazioni sono sorte, a partire da ottobre 2008, con l'entrata in vigore del D. Lgs. 152/2008, che ha introdotto novità sostanziali per le operazioni in PPP, soprattutto con riferimento alle nuove procedure a disposizione della PA per l'affidamento del contratto di concessione di lavori pubblici. In considerazione di ciò, si prevede che l'incremento delle richieste di formazione interesserà anche il prossimo anno.

1.6.2 La partecipazione a convegni e seminari

La partecipazione dei componenti dell'UTFP a convegni di rilevanza locale e nazionale, con la presentazione di interventi e comunicazioni sull'attività istituzionale dell'UTFP ed in materia di PPP, oltre a determinare un sensibile impatto comunicativo nei confronti degli operatori del settore, ha consentito l'avvio di fattivi rapporti di collaborazione e lo scambio di esperienze e conoscenze con altri operatori del settore.

Al riguardo si ricorda, in particolare, l'intervento dell'UTFP al Forum PA 2008 con un apposito *stand* nell'ambito degli spazi dedicati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e la predisposizione di un "Master Diffuso" ovvero di un mini Seminario, replicato in tutte le giornate del Forum, al fine di diffondere la "cultura del PPP" nel settore pubblico.

Di particolare rilievo è stata anche la partecipazione dell'UTFP ai convegni organizzati da Confindustria, ABI, Finlombarda, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Business International, ecc.

Gli eventi più significativi ai quali ha partecipato l'UTFP sono indicati nella tabella seguente.

Figura 8 – Partecipazione a convegni e seminari

CONVEGNO / SEMINARIO	INTERVENTO	DATA
Laboratori per lo Sviluppo Locale - Azione n. 2 - Progetti per lo sviluppo locale "La finanza di progetto"	2 interventi: - L'analisi analisi economico-finanziaria dei progetti - Sintesi degli elementi principali e finalità degli studi di fattibilità	Frosinone, 07/12/2007 28/01/2008
Workshop formativi	PPP: caratteristiche generali, aspetti legali e finanziari. Case Study	Roma (Study visit) 06/02/2008 Sofia (Conferenza finale) 05/03/2008
Seminario sul Partenariato Pubblico Privato e la Finanza di Progetto	Il PPP e la FP per la realizzazione di infrastrutture pubbliche: aspetti giuridici ed economico finanziari (2 interventi): - Gli aspetti giuridici delle operazioni in PPP - Gli aspetti finanziari delle operazioni in PPP	Latina, 10/03/2008
Metodi valutativi del Value For Money ed del PSC	Metodi valutativi del Value For Money ed del PSC	Roma, 11/03/2008
Lezione sul PPP	Lezione sul PPP	Napoli, 13/03/2008
Sanità futura 2008	Strumenti standardizzati e linee guida per lo sviluppo del PPP	Roma, 18/03/2008
Quale è il valore europeo delle concessioni?	Quale è il valore europeo delle concessioni?	Roma, 21/03/2008
PPP in CEE and SEE Summit "Promoting Public and Private Sector Initiatives"	Presentazione attività UTFP e progetti di cooperazione	Vienna, 25/04/2008
Master Diffuso	PPP e Pubblica Amministrazione: profili operativi	Roma, 12-15/05/2008
EuroPA 2008	Convegno sul PPP e predisposizione di uno stand informativo	Rimini, 4-6/06/2008 (annullato)
Corso di formazione su PF	Intervento alla Tavola rotonda conclusiva del corso	Bologna, 06/06/2008
FORUM Rinnovabili 2008 - Lo sviluppo delle fonti rinnovabili nella nuova politica energetica del sistema Paese	Project Finance e Partenariato Pubblico-Privato	Roma, 18/06/2008
Convegno "Finanza e Sanità"	Partecipazione al convegno	Milano, 19/06/2008
Convegno su piano nazionale termovalorizzatori	Partecipazione al convegno	Roma, 14/07/2008
Summit infrastutture	Il nuovo Project Financing: Prospettive e criticità - Perché investire in Italia	Roma, 07/10/2008
Convegno " LuccaBeniCulturali2008"	PPP per la valorizzazione e il recupero delle aree dismesse	Lucca, 23/10/2008
Convegno "Il terzo correttivo al Codice dei Contratti"	Il nuovo art. 153 del Codice: analisi dei procedimenti	Roma, 21/10/2008
WORKSHOP sul PROJECT FINANCING	Analisi finanziaria per il PPP: Il punto di vista dell'Amministrazione	Trieste, 23/10/2008
PPP ed Infrastutture	Tavola rotonda "Il III° Decreto correttivo del Codice degli appalti"	Roma, 29/10/2008
Opere pubbliche in PPP e III° correttivo	Nuovi procedimenti per la finanza di progetto	Roma, 04/12/2008
Giovani ed istituzioni - un percorso verso la modernizzazione del Paese	L'evoluzione dei rapporti tra soggetto pubblico e privati	Cagliari, 13/11/2008
Conegno di chiusura corso PPP della S.S.P.A. - PCM	Il partenariato pubblico privato	Roma, 15/12/2008
I finanziamenti nel settore Energia	Le modalità di finanziamento nel settore delle Energie Rinnovabili	Roma, 28/11/2008
Seminario sul Partenariato Pubblico Privato e la Finanza di Progetto	Il PPP e la FP per la realizzazione di infrastrutture pubbliche: aspetti giuridici ed economico finanziari	Roma, 09/06/2008

1.6.3 *Sito web – www.utfp.it*

Nel corso del 2009 è stato ristrutturato il sito del CIPE (www.cipecomitato.it), da cui attraverso un apposito link è possibile accedere al sito web dell'UTFP.

Nel 2008 il sito *web* dell'UTFP si è progressivamente arricchito di nuovi contenuti, soprattutto a seguito della predisposizione di nuove pubblicazioni e nuovi interventi a convegni in occasione dei quali la Struttura è stata chiamata ad illustrare casi concreti di applicazione di strumenti di PPP. Si è programmata, inoltre, una riorganizzazione del sito *web*, al fine di facilitare ulteriormente la navigazione e l'accessibilità, preservandone, comunque, modalità e caratteristiche proprie di uno spazio istituzionale. Per quanto riguarda gli aspetti operativi collegati alla riorganizzazione del sito web si rimanda all'ALLEGATO I.

1.6.4 UTFP news – La newsletter dell'UTFP sul PPP e la finanza di progetto

UTFP news ha concluso il suo primo anno di attività conseguendo l'obiettivo di far conoscere in modo diretto l'attività istituzionale dell'UTFP, nonché di promuovere ed incentivare l'utilizzo di modelli di PPP per la realizzazione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

UTFP News ha avuto, infatti, nel corso del 2008, circa 6.000 *download*, che ci si propone di incrementare nel prossimo anno, aumentando gli approfondimenti tematici.

Nel corso di questo primo anno di attività, *UTFP news* ha proposto, oltre alle *news* relative all'attività dell'Unità e al settore del PPP, i seguenti approfondimenti tematici, riportati in ordine di pubblicazione:

- ✓ PPP: valutazione di congruità del contributo pubblico;
- ✓ Il *leasing* finanziario immobiliare;
- ✓ Il PPP per l'*Housing* sociale;
- ✓ L'accertamento del *Value for Money* nelle operazioni di PPP;
- ✓ *Project financing*: l'opportunità di scorporare dal deficit una parte del debito;
- ✓ Il tasso di remunerazione del capitale investito;
- ✓ PPP accountability;
- ✓ Il Mercato europeo del PPP: analisi, criticità e proposte;
- ✓ Il Partenariato Pubblico-Privato nel settore dell'edilizia sanitaria: aspetti critici e proposte;

- ✓ La Finanza di progetto a seguito del terzo correttivo al Codice dei Contratti - D.Lgs. 152/08;
- ✓ L'aspetto fiscale del PPP alla luce delle recenti Risoluzioni dell'Agenzia delle entrate.

Figura 9 – Copertina di UTFP news n.3 – Ottobre-Dicembre 2008

Ottobre - Dicembre 2008 *I contenuti di UTFP News non impegnano l'Unità tecnica Finanza di Progetto e le istituzioni di appartenenza* *Numero 3*

News

- Modifiche al codice degli appalti, Terzo decreto correttivo
- Piano nazionale di edilizia abitativa
- UTFP al convegno ANIDA
- Convegno Finlombarda su Finanza e Sanità 2008
- UTFP a Ragusa: Convegni sul PPP per i beni culturali e ambientali
- Finanziaria 2009: nuovi fondi per le infrastrutture

Approfondimenti

- Il Mercato europeo del PPP: analisi, criticità e proposte
- Il Partenariato Pubblico-Privato nel settore dell'edilizia sanitaria: aspetti critici e proposte

Rubrica - uno sguardo alla sentenza

- Il pubblico interesse sulle tariffe esclude dal procedimento

Presentazione

Molti gli argomenti affrontati nel numero 3 di UTFP News, tra i quali si segnala la modifica del terzo correttivo del Codice dei Contratti pubblici in materia di Partenariato Pubblico Privato e il Piano Nazionale di Edilizia abitativa nel quale si fa riferimento al procedimento del promotore come una delle modalità di implementazione del Piano.

Gli approfondimenti proposti in questo numero forniscono utili analisi sul mercato Europeo del PPP e sull'utilizzo del PPP nel settore dell'edilizia sanitaria.

Tra gli avvenimenti da segnalare, l'approvazione della relazione dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto e l'avvio di EPEC (European PPP Expertise Center).

La relazione annuale dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto, approvata dal CIPE e diffusa alle Camere è disponibile sul sito www.utfp.it . Le conclusioni della relazione, danno conto tra gli altri obiettivi raggiunti da UTFP, della continua ed approfondita attività mirante a migliorare le prassi nell'impostazione della Finanza di Progetto, affinando sempre più il supporto alla Pubblica Amministrazione, scopo primario dell'Unità Tecnica.

Il lancio di EPEC è avvenuto a Parigi il 15 e 16 settembre scorsi, iniziativa fortemente voluta dalla Banca Europea per gli Investimenti, in cooperazione con la Commissione Europea e con le principali Task Forces Finanza di Progetto dei Paesi Membri, tra le quali UTFP è stata tra le prime a fornire il proprio sostegno ad una iniziativa che ha lo scopo di promuovere e diffondere le "best practices " internazionali.

Manfredo Paulucci de Calboli

Coordinatore UTFP

NEWS

Le modifiche del terzo decreto correttivo del Codice dei Contratti Pubblici in materia di partenariato pubblico privato

Il c.d. terzo correttivo del d.lgs. n. 163/2006, recante codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (il Codice), in via di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, reca alcune modifiche che interessano gli istituti di partenariato pubblico privato previsti dallo stesso Codice

In primo luogo, l'art. 3, comma 15-ter definisce la categoria dei contratti di partenariato pubblico privato, facendovi rientrare, "*a titolo esemplificativo, la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste, nonché, a determinate condizioni, l'affidamento a*

I RAPPORTI ISTITUZIONALI CON ENTI E ASSOCIAZIONI E LE ATTIVITA' CONNESSE

ENEA

L'UTFP e l'ENEA collaborano, in virtù del protocollo d'Intesa firmato in data 12 giugno 2008, all'esecuzione dell'attività di ricerca avente ad oggetto "Modelli di PPP per il finanziamento del settore energetico."

L'oggetto dell'attività di ricerca consiste nello studio e nella modellizzazione di una *Energy Service Company* (ESCo) sperimentale pubblico-privata che utilizzi tecnologie innovative promuovendole sul mercato di riferimento attraverso un'applicazione esemplare replicabile, sulla quale mettere a punto strumenti finanziari ottimali. Obiettivo dell'attività di ricerca è, infatti, creare una pratica esemplare in cui le tecnologie innovative e le forme finanziarie sviluppate si diffondano attraverso azioni in *partnership* tra soggetti pubblici e privati interessati.

Nel perseguimento di tali obiettivi sono state programmate ed avviate le seguenti attività: i) ricognizione delle ESCo attualmente operanti nei settori di mercato più interessanti, delle tecnologie disponibili e da sviluppare, della normativa vigente e degli attuali ostacoli per la diffusione delle relative applicazioni; ii) ricognizione degli strumenti finanziari utilizzabili dalla ESCo pubblico-privata, con particolare riferimento a meccanismi di *project financing*, principali tipologie di finanziamenti tramite terzi, meccanismi pubblici di finanziamento e modalità di accesso della ESCo a tali finanziamenti.

La collaborazione dell'UTFP con l'ENEA è ancora in corso e si concluderà con la produzione di un documento di illustrazione dei risultati conseguiti attraverso le attività di ricerca. In particolare, la parte di competenza dell'UTFP ha interessato: i) la ricognizione degli strumenti finanziari e dei modelli giuridici utilizzati per l'operatività delle ESCo esistenti; ii) l'illustrazione degli strumenti giuridici ed

economico-finanziari utilizzabili in operazioni di PPP per la produzione di energia e per interventi di risparmio ed efficienza energetica; iii) l'analisi di un progetto specifico scelto dall'ENEA; iv) l'indicazione dei modelli giuridici ed economico-finanziari utilizzabili con riferimento al suddetto progetto e la costruzione del relativo *business plan*.

A settembre del 2008, l'UTFP ha prodotto un primo "Rapporto di ricerca" contenente lo sviluppo della parte centrale dell'oggetto della ricerca, cui seguirà l'analisi del progetto specifico riguardante " Recupero funzionale dell'edificio A2 della Cittadella della Ricerca di Mesagne sita in Brindisi".

Ministero dell'Ambiente

L'attività di collaborazione con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, è proseguita nel 2008, in merito alla valutazione delle proposte presentate per l'utilizzazione dei fondi di cui all' art. 144, comma 17 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000.

La Legge sopra citata disciplina la copertura finanziaria di un programma finalizzato all'avvio della gestione del servizio idrico integrato, di cui alla legge 5 gennaio 1994, n. 36, attraverso il finanziamento di interventi diretti, nello specifico, all'ottimizzazione dell'uso idropotabile di invasi artificiali e di reti.

Ai sensi di detta legge, il finanziamento delle opere è approvato con Decreto del Ministro delle Infrastrutture, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e sentita l'UTFP.

Le richieste di finanziamento sono predisposte dalle Regioni interessate ed indicano:

- ✓ l'impegno del soggetto gestore ad anticipare almeno il 30per cento dell'investimento necessario;
- ✓ i benefici prodotti sulla dinamica tariffaria contemplata nel piano dell'ambito territoriale ottimale.

L'attività dell'UTFP è volta alla verifica delle condizioni per accedere ai finanziamenti ai sensi di quanto previsto dalla Legge 388/2000.

Le Regioni che hanno presentato le proposte di finanziamento nel corso del 2008 sono state Abruzzo, Calabria, Campania, Puglia e Valle d'Aosta.

Figura 10 – Richieste di finanziamenti ex Lege 388/2000

Regione	Investimento	Finanziamento Legge n. 388	Cofinanziamento del Soggetto Gestore	% Legge	% Cofinanziamento
Abruzzo	6.944.202	4.073.441	2.870.761	59%	41%
Calabria	13.000.000	7.070.942	5.929.058	54%	46%
Campania	17.000.000	11.000.000	6.000.000	65%	35%
Puglia	151.566.178	11.000.000	55.560.000	63%	37%
Valle d'Aosta	14.265.000	1.052.419	13.212.581	7%	93%

In tutti i casi analizzati dall'UTFP, le richieste di finanziamento sono risultate essere coerenti con quanto disposto dalla Legge per accedere all'erogazione dei fondi.

Banca Europea per gli Investimenti

Già dal 2006, l'UTFP ha avviato delle collaborazioni con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) con l'obiettivo di sviluppare un approccio per la realizzazione delle infrastrutture focalizzato sulla qualificazione della spesa pubblica e sul miglioramento della qualità progettuale.

In particolare l'*expertise* della BEI e quella dell'UTFP hanno trovato un primo momento di sintesi nella redazione e pubblicazione del Modello di convenzione standard nel settore della Sanità, nell'ambito di un tavolo di lavoro al quale hanno preso parte operatori del settore sia pubblici che privati.

La BEI, come l'UTFP, ritiene, infatti, che la redazione di documentazione *standard* possa diffondere l'uso di buone pratiche e creare le condizioni per il miglioramento della qualità progettuale, tenendo conto non solo degli aspetti tecnici, ma anche di quelli amministrativi ed economico finanziari di ciascun singolo progetto.

In chiave sinergica con la strategia di finanziamento della BEI, che prevede, accanto ad operazioni di finanziamento più tradizionali, anche l'uso di strumenti "innovativi" per il finanziamento delle reti di trasporto *Trans-Europee* (*TENs),* è attualmente in corso una intensa collaborazione per verificare che i modelli di PPP connessi alla realizzazione delle *TENs* siano coerenti con i principi della decisione EUROSTAT dell'11 febbraio 2004 in tema di trattamento nei conti economici nazionali di specifiche tipologie di Partenariato Pubblico-Privato.

Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

In considerazione delle modifiche normative introdotte dal D.Lgs. n. 152/2008, che, ha riscritto l'art. 153 del Codice relativo alla finanza di progetto (cfr. cap. 3 della presente Relazione), l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (l'Autorità) ha ritenuto opportuno fornire alle amministrazioni aggiudicatrici ed alle imprese, alcune prime indicazioni operative, sia in merito alle principali problematiche interpretative riguardanti le nuove procedure di gara per l'affidamento del contratto di concessione di lavori pubblici, sia in merito ai contenuti degli studi di fattibilità delle opere pubbliche e di pubblica utilità da realizzare attraverso contratti di PPP.

L'UTFP è stata invitata dall'Autorità a partecipare al Gruppo di lavoro interno avente il compito di redigere le linee guida per l'applicazione delle nuove procedure delineate dal legislatore, al fine di condividere le interpretazioni normative da fornire agli operatori del settore, anche sulla base dell'esperienza concreta acquisita dall'UTFP quale consulente delle Amministrazioni Pubbliche nel montaggio di operazioni in PPP.

Data la complessità del tema ed il coinvolgimento di numerosi interessi di settore, l'Autorità ha elaborato i seguenti due documenti, che sono stati sottoposti all'attenzione degli operatori pubblici e privati, convocati in audizione, al fine di acquisire su di essi valutazioni ed indicazioni:

- ✓ "Linee guida per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici mediante le procedure previste dall'articolo 153 del Codice";
- ✓ "Linee guida per gli studi di fattibilità".

L'UTFP, oltre ad aver partecipato alle riunioni convocate presso l'Autorità per discutere i temi oggetto delle linee guida, ha altresì redatto alcune note di osservazione ai documenti oggetto di audizione, proponendo soluzioni interpretative in linea con le esigenze del mercato e indicazioni finalizzate ad una corretta impostazione delle operazioni sin dalla fase di programmazione.

Le osservazioni dell'UTFP hanno, infatti, contribuito ad individuare alcuni elementi dello studi di fattibilità indispensabili per valutare l'opportunità del ricorso a strumenti di PPP per la realizzazione di opere pubbliche , come il c.d. "PPP test" e il Value for Money (VfM).

In partcolare il "PPP test" ha l'obiettivo di rilevare la presenza delle seguenti condizioni indefettibili per il ricorso al PPP:

- ✓ un quadro normativo e regolatorio compatibile;
- ✓ l'esistenza di rischi trasferibili al soggetto privato;
- ✓ la capacità organizzativa e la presenza del *know how* da parte dell'Amministrazione concedente per intraprendere un'operazione di PPP;
- ✓ la possibilità di praticare meccanismi di pagamento riconducibili a precisi livelli quantitativi e qualitativi di performance del servizio;
- ✓ l'eventuale tariffabilità dei servizi da erogare e la verifica del consenso della collettività a pagare tali servizi, ovvero, nel caso dei progetti in cui il privato fornisce servizi alla P.A., la sostenibilità per la P.A. del pagamento dei canoni a fronte del servizio erogato.

Solo successivamente all'accertamento, tramite "PPP test", che una determinata operazione può essere realizzata con il ricorso a capitali privati, l'amministrazione aggiudicatrice potrà valutare il beneficio in termini finanziari derivante per l'amministrazione stessa dal ricorso a tale tipo di operazione (*Value for Money* - cfr. Allegato II).

L'accertamento del VfM attraverso il metodo del *Public Sector Comparator* (PSC) da parte della Pubblica Amministrazione, dovrebbe rappresentare il presupposto per l'avvio di operazioni di PPP. In tale contesto, prima di sollecitare il mercato degli investitori privati, la Pubblica Amministrazione dovrebbe verificare:

- ✓ se il ricorso a forme di PPP è più conveniente rispetto alla procedura di appalto tradizionale;
- ✓ se l'eventuale proposta di PPP è effettivamente quella che ottimizza i costi per il settore pubblico e, nel caso di più proposte, scegliere quella più vantaggiosa.

ABI

L'ABI ha espresso le proprie osservazioni sul modello di convenzione di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di una infrastruttura ospedaliera, attualmente pubblicato sul sito dell'UTFP. Il modello contrattuale, frutto di una consultazione fra operatori pubblici e privati di rilievo nello specifico settore, è stato, infatti, concepito come *in fieri*, suscettibile, quindi, di successivi miglioramenti e adattamenti, rispetto ai quali è si è ritenuto, in primo luogo, di acquisire il punto di vista dell'ABI, in rappresentanza del mondo bancario.

Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Il 4 marzo 2008 è stato siglato un protocollo d'intesa tra l'UTFP e la Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici (Rete NUVV), operante nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, al fine di conferire carattere istituzionale alla collaborazione tra le due strutture.

Dato il carattere complementare dei compiti ad essi assegnati, UTFP e NUVV (si ricorda in proposito che l'art. 1 della legge n. 144/1999, ha previsto la costituzione dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici, con l'obiettivo di migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo) collaborano sin dall'istituzione ad opera della stessa legge n. 144/1999. Il protocollo ha, dunque, lo scopo di formalizzare il contesto di tale collaborazione con l'obiettivo di: a) svolgere attività di vario genere finalizzate a sostenere le iniziative di partenariato pubblico privato; b) prevedere strumenti idonei a favorire l'adozione di corrette metodologie per la progettazione, la realizzazione e la gestione delle iniziative di PPP, attraverso la definizione di regole; c) promuovere la diffusione dei risultati conseguiti nello svolgimento delle suddette attività.

In particolare, la prima fase di attuazione del protocollo prevede lo svolgimento in comune delle attività di definizione del quadro strutturale esistente attraverso la mappatura delle strutture esistenti dedicate al PPP e delle diverse esperienze concrete sinora effettuate ed in corso in Italia. Ciò dovrebbe consentire di identificare criticità e *best practices*, nonché nuove opportunità di investimento, procedendo, contestualmente, alla messa a punto di linee guida, strumenti contrattuali standardizzati, modelli economico-finanziari e altri strumenti operativi da mettere a disposizione delle P.A.. E' inoltre prevista la realizzazione di attività formative e di aggiornamento in materia di PPP per gli operatori delle pubbliche amministrazioni.

Per l'attuazione del protocollo, è stato istituito un apposito gruppo tecnico permanente composto da quattro componenti dell'UTFP e quattro rappresentanti della Rete NUVV.

CNEL

Nell'anno 2008 è stata impostata l'attività di collaborazione con il CNEL (in particolare, con la V Commissione - Commissione per le grandi opere e le reti infrastrutturali per le politiche energetiche e i servizi a rete) in materia di PPP. Nell'aprile 2008, infatti, la V Commissione ha pubblicato un documento sulla Finanza di Progetto, a seguito del quale è stato programmato un seminario (da svolgere nel 2009) sui temi del debito pubblico, dell'eccesso di regolamentazione e dei rischi in rapporto alle operazioni di PPP.

Automobile Club Italia

La collaborazione editoriale con la Direzione Centrale Studi e Ricerche dell'Automobile Club Italia (ACI) ha avuto inizio nel 2007, con la pianificazione di un progetto editoriale sviluppato nel corso dell'anno 2008, attraverso la pubblicazione di una serie di articoli divulgativi sulla materia del PPP sulla rivista bimestrale "Onda Verde".

La collaborazione è nata principalmente dall'idea di utilizzare il veicolo editoriale come strumento per la diffusione capillare sul territorio della conoscenza della

materia del PPP, poiché la rivista è destinata a tutti i comuni con più di 20.000 abitanti, provincie, regioni, università e a vari enti istituzionali.

Gli articoli pubblicati – in totale cinque – hanno avuto ad oggetto i seguenti temi:

- ✓ quadro normativo di riferimento per le operazioni di PPP
- ✓ gli elementi per una corretta predisposizione degli studi di fattibilità,
- ✓ principali aspetti economico –finanziari delle operazioni in PPP.

Itaca

A gennaio 2008 il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega al CIPE, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il Coordinatore dell'UTFP e il Presidente dell'Istituto per l'Innovazione e la Trasparenza degli Appalti e della Compatibilità Ambientale (ITACA) hanno siglato un "*Protocollo d'Intesa sul Partenariato Pubblico-Privato*".

Il Protocollo, che evidenzia la condivisa importanza della materia, si pone come obiettivo l'individuazione e la stesura di regole di approccio tematico alla finanza di progetto e al PPP, finalizzate al raggiungimento di una moderna ed uniforme disciplina statale e regionale della materia, coerente con i principi consolidati a livello europeo e internazionale.

Per l'attuazione del Protocollo è stato istituito un apposito gruppo tecnico operativo composto da due componenti dell'UTFP e da rappresentanti delle Regioni.

LE RELAZIONI INTERNAZIONALI

1.7 Partecipazione a gruppi di lavoro promossi da organismi internazionali

1.7.1 European PPP Expertise Center

L'*European PPP Expertise Centre* (EPEC) è promosso dalla Commissione Europea, dalla BEI - che fornisce altresì struttura organizzativa, logistica e finanziamenti - e dagli Stati Membri, che partecipano con le *task force* nazionali competenti in materia di PPP.

La costituzione di EPEC è avvenuta a Parigi il 16 settembre 2008 con la firma di apposito Accordo da parte del Presidente della BEI, del Commissario Europeo per gli affari economici e dei delegati di 22 Paesi Membri dell'Unione Europea.

L'Italia, tramite l'UTFP, ha fatto parte del comitato di costituzione composto di 8 membri.

I principali obiettivi di EPEC sono i seguenti: 1) la creazione di una banca dati delle operazioni in PPP; 2) il supporto sui programmi governativi di PPP per gli Stati che ne facciano richiesta.

L'EPEC, che ha una struttura organizzativa propria, si propone, in concreto, quale punto di raccolta, sintesi e diffusione di informazioni e di approfondimenti sui temi rilevanti in materia del PPP.

Le esperienze maturate nei diversi Stati Membri, l'attenzione delle Istituzioni di ogni livello e le ragioni che sono alla base dell'adozione e della diffusione del PPP, hanno infatti evidenziato l'esigenza di un approccio europeo, attraverso l'individuazione delle criticità comuni, a fronte delle quali suggerire soluzioni e diffondere *best practices* condivise. Fra i compiti dell'EPEC è, altresì compreso lo svolgimento di sessioni di *training* formativo per le costituende PPP *task forces* nazionali.

EPEC ha sede in Lussemburgo negli uffici della BEI che garantisce sia lo staff amministrativo che di livello dirigenziale. La struttura di base, al momento della costituzione nel 2008, era composta da un gruppo di 5 unità dedicate (2 *Executives*, 2 *Secondees*, 1 *Administrative Assistant*) con l'obiettivo di arrivare, a regime, nel 2010, a 10 unità.

L'UTFP fa parte dell'*Advisory Committee*, un gruppo ristretto di 6 Stati Membri scelti tra i 22 associati ad EPEC, nominato dalla BEI e dalla Commissione Europea. L'*Advisory Committee*, che si riunisce due volte all'anno, svolge una funzione permanente di consiglio agli *executives* di EPEC (*sounding board*) nelle seguenti materie elencate dall'Accordo: esame del rapporto annuale consuntivo di EPEC; consulenza sulle linee strategiche di EPEC; discussione dei temi sottoposti al Consiglio di amministrazione di EPEC; esame del piano di attività programmate di EPEC.

Il primo *Advisory Committee Meeting* dell'EPEC si è svolto a Roma il 26 novembre 2008, ospitato dall'UTFP presso il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di discutere le linee di attività di EPEC e il *work-plan* per i mesi a venire.

Tra i temi considerati prioritari, si segnalano: la valutazione degli effetti del *credit crunch* sulle operazioni in PPP e, più in generale, sul comparto delle infrastrutture; la corretta identificazione del *Value for Money* per le pubbliche amministrazioni; l'applicazione del dialogo competitivo.

Le attività di prossima realizzazione da parte dell'EPEC sono le seguenti:

- ✓ creazione, in ciascuno Stato membro di EPEC, di un *data base* di tutte le operazioni in PPP - con particolare attenzione alle infrastrutture di trasporto - finalizzato alla condivisione;
- ✓ analisi, studio e diffusione dei risultati su *Value for Money*, *valuing risk transfer* e *risk allocation*;
- ✓ analisi, studio e diffusione dei risultati delle analisi sulla conduzione del dialogo competitivo.

ALLEGATO I – IL SITO WEB WWW.UTFP.IT

Nel 2007 era nata l'esigenza di ristrutturare il sito *web* dell'UTFP al fine di realizzare una comunicazione più efficace e immediata e, soprattutto, una navigazione più intuitiva nella ricerca dei documenti che, a vario titolo, sono presenti nello stesso sito. La ristrutturazione e la riorganizzazione del sito son intervenute nel 2008.

L'aggiunta di nuovi contenuti, che hanno incrementato la documentazione già presente nel sito, ha fatto crescere l'interesse per la consultazione e, conseguentemente, il numero delle visite e le quantità di documenti oggetto di *download.*

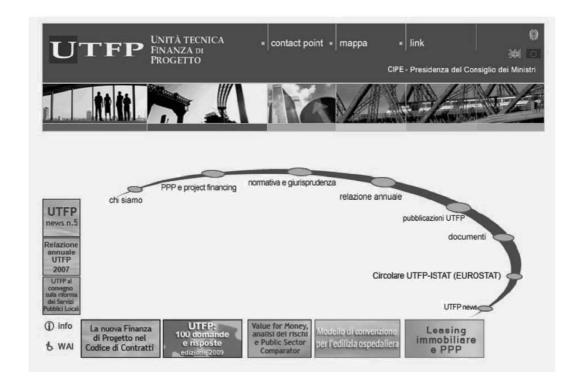
Si è evidenziata, infatti, una progressiva crescita del numero di visitatori, del numero di visite (uno stesso visitatore può effettuare più visite) e della quantità di dati oggetto di *download* rispetto all'anno precedente, registrando, per il 2008, i seguenti risultati:

- ✓ pagine visitate circa 450.000;
- ✓ *download* dei documenti circa 250.000.

Anche a fronte di tali dati positivi, si è programmata una nuova riorganizzazione del sito *web*, che prevede, in particolare, otto aree principali che, a loro volta, permettono l'accesso ad ulteriori contenuti, in una logica dinamica di continuo aggiornamento:

- ✓ ***Chi siamo*** : informazioni istituzionali sull'UTFP;
- ✓ ***Il PPP e il Project Finance***: informazioni di carattere generale sul PPP e sul PF;

- ✓ ***Normativa e Giurisprudenza***: informazioni su normativa nazionale e comunitaria generale e di settore, su disegni di legge e raccolta della giurisprudenza di interesse;
- ✓ ***Relazione Annuale***: raccolta delle relazioni annuali dell'UTFP;
- ✓ ***Pubblicazioni UTFP***: categoria dedicata al *download* delle pubblicazioni predisposte dall'UTFP e, a sua volta, divisa in sei sottocategorie;
- ✓ ***Documenti***: categoria dedicata al *download* di documenti di interesse sul PPP e sul PF predisposti dai componenti dell'UTFP e da esperti del settore e pubblicati su riviste specializzate;
- ✓ ***Circolare UTFP-ISTAT (EUROSTAT)***: categoria dedicata alla nuova attività di monitoraggio dell'UTFP sulla allocazione dei rischi nei contratti di PPP così come indicati nella decisione EUROSTAT dell'11 febbraio 2004;
- ✓ ***UTFP news:*** categoria dedicata i) al *download* delle presentazioni effettuate dall'UTFP nell'ambito di convegni e seminari e ii) agli articoli di stampa che parlano dell'UTFP.

Figura 11 – *Home page* del sito web UTFP - www.utfp.it

La barra di applicazione e i *banner*, presenti sulla *home page*, consentono di accedere alle ultime novità del sito *web* in tema di documenti, *newsletter* e seminari organizzati dall'UTFP ed infine alla sezione in lingua inglese.

Attraverso i *banner* si pone in evidenza la documentazione più aggiornata, che resta per alcuni mesi in primo piano per essere poi trasferita nell'area di competenza interna del sito *web*.

Inoltre, l'attuale organizzazione dello spazio *web* dedicato al *download* delle Pubblicazioni UTFP consente una individuazione più immediata dei documenti di interesse, suddivisi nelle seguenti sottocategorie:

- ✓ *PPP e Project financing* : documenti di carattere generale sul PPP e il Project Financing. In questa sottocategoria trovano spazio, ad esempio, UTFP 100 domande e risposte - edizione 2009 e il sistema del PPP in Spagna – un confronto con l'Italia.

- ✓ *Analisi settoriale* : analisi relative ai settori di maggior interesse per il PPP e il PF;
- ✓ *Documenti economico finanziari* : Documenti di analisi economico finanziaria sul PPP e il PF;
- ✓ *Documenti giuridici*: Documenti giuridici sul PPP e sul PF;
- ✓ *Modelli contrattuali standard*: Convenzioni standard per i vari settori infrastrutturali;
- ✓ *UTFP news*: newsletter a cura dell'UTFP sul PPP e il *Project Finance*.

ALLEGATO II – LA PREDISPOSIZIONE DI DOCUMENTI TECNICI E LINEE GUIDA

Aggiornamento di UTFP: 100 domande e risposte

In seguito all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/2008 che ha modificato in maniera significativa alcune delle disposizioni del Codice dedicate alla materia del PPP, si è provveduto all'aggiornamento del documento "UTFP 100 domande e risposte". Tale pubblicazione, la cui prima edizione è del 2007, era nata con lo scopo di fornire agli operatori pubblici che si avvicinano al PPP una sorta di *vademecum*, quale ausilio per la diffusione di un linguaggio comune, attraverso la definizione dei principali termini e concetti in materia.

In particolare, la nuova versione 2008, pubblicata nel 2009, nella sezione dedicata a "strumenti giuridici e procedure", descrive in maniera sintetica i nuovi procedimenti di affidamento della concessione di lavori pubblici disciplinati dall'articolo 153 del Codice, nonché le integrazioni/modifiche apportate ai vari istituti relativi al PPP dal D.Lgsl. 152/08.

L'aggiornamento tiene inoltre conto delle disposizioni dell'art. 44*bis* del D.L. n. 248/2007, convertito in L. n. 31/2008, che ha attribuito all'UTFP nuove competenze nella prospettiva di avviare una sorta di monitoraggio di determinate operazioni di PPP specificate nella decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 (cfr. capitolo 0).

Il ruolo dei fondi infrastrutturali nelle operazioni di PPP

Il documento di studio sul "ruolo dei fondi infrastrutturali nelle operazioni di PPP" è una pubblicazione dell'UTFP volta ad analizzare le peculiarità dei Fondi infrastrutturali e il loro possibile utilizzo nelle operazioni di PPP per la realizzazione e la gestione di nuove infrastrutture.

In prima istanza, in esso si analizza l'entità del *gap* infrastrutturale che caratterizza il nostro paese, focalizzando l'attenzione sui settori i) autostradale; ii) porti marittimi, iii) aeroporti ed energie rinnovabili. Successivamente, in relazione alle esigenze infrastrutturali evidenziate dalla Relazione del CIPE sullo stato d'attuazione delle infrastrutture strategiche, si mette in luce quale è la parte del fabbisogno finanziario complessivo relativo a tali infrastrutture ancora da soddisfare e come l'utilizzo congiunto del PPP e dei fondi infrastrutturali possa dare un contributo alla copertura di tale fabbisogno.

Il documento analizza, inoltre, lo strumento finanziario dei fondi, proponendo una classificazione in base alla diversa focalizzazione i) sul mercato primario o secondario, ii) settoriale e iii) geografica, mettendo in evidenza i criteri di valutazione di un investimento infrastrutturale da parte di tali fondi di *venture capital/private equity* e, in particolare, i particolari valori di rendimento solitamente richiesti.

Value for Money, analisi dei rischi e Public Sector Comparator (PSC)

Il documento di studio su "La misurazione del *Value for Money* nell'esperienza italiana e straniera: analisi dei rischi e PSC" è una pubblicazione dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto avente ad oggetto l'individuazione di strumenti utili alle Pubbliche Amministrazioni per alimentare il processo decisionale pubblico e orientarlo alla creazione del *Value For Money* (VFM). Dimostrare il valore delle scelte operate diviene essenziale, in un contesto di intensa collaborazione tra pubblico e privato, soprattutto per i soggetti pubblici che impiegano risorse della collettività e che devono, quindi, accertarsi che tali scelte siano convenienti.

In tale ottica, il documento presenta i principali strumenti volti alla misurazione del valore, in gran parte mutuati dall'esperienza straniera e complementari rispetto a strumenti come l'analisi finanziaria e l'analisi costi - benefici. L'obiettivo è quello di contribuire alla diffusione della cultura della valutazione, con particolare riferimento all'utilizzo dell'analisi dei rischi e del PSC.

Il documento analizza, poi, le metodologie di *risk management*, introduce la matrice dei rischi e presenta il *Public Sector Comparator* (PSC) come strumento di quantificazione del VFM. Infine, si presenta la valutazione della possibilità d'implementazione, a livello nazionale, di tali strumenti alla luce delle peculiarità del nostro paese, proponendo un'applicazione differenziata ed, in alcuni casi semplificata, a seconda della tipologia ed importanza dell'opera realizzata.

Approfondimento

Value for Money*, analisi dei rischi e *Public Sector Comparator

Il ricorso a forme di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) per la realizzazione di opere pubbliche non può essere una opzione dettata esclusivamente da vincoli di finanza pubblica. Una volta accertata la convenienza sociale a realizzare un determinato intervento, occorre considerare, attraverso l'analisi delle alternative di finanziamento disponibili per la pubblica amministrazione, se il PPP risponde ad una logica di convenienza in termini di costi, ossia se l'alternativa di realizzare l'intervento in partenariato permette di conseguire il cd. "*Value for Money*".

Con il termine *Value for Money* (VfM) si intende la combinazione ottimale dei costi complessivi del progetto e della qualità dei servizi erogati, in coerenza con le necessità degli utilizzatori, ovvero l'ottenimento degli obiettivi perseguiti mediante un ottimale sfruttamento delle risorse disponibili.

Conseguire il VfM significa ottimizzare la spesa, ricercando per ogni soluzione progettuale il miglior rapporto qualità-prezzo in base alle esigenze da soddisfare ed alle disponibilità finanziarie.

Nell'economia pubblica tale operazione assume una notevole complessità sia per le numerose problematiche da considerare, sia per l'entità e le tipologie di spesa da effettuare. Alla base, tuttavia, il concetto rimane quello di assicurare che le risorse finanziarie pubbliche siano utilizzate in modo economico, efficace ed efficiente.

Il VfM dei PPP rappresenta il beneficio in termini finanziari derivante per la pubblica amministrazione dal ricorso a tale tipo di operazioni. L'accertamento dell'esistenza del VfM dovrebbe quindi essere considerato un requisito essenziale per l'avvio di ogni iniziativa di PPP.

Al fine di ottenere il miglior rendimento possibile dalle risorse finanziarie utilizzate la pubblica amministrazione deve valutare non solo il costo di investimento per la realizzazione di un determinato progetto; è necessario, infatti, perseguire la combinazione ottimale tra il costo totale dell'opera nel corso di tutta la sua vita utile (*whole of life cost*) prendendo in considerazione, oltre ai costi di manutenzione e gestione, anche le diverse tipologie di rischi associati al progetto che possono tradursi in elementi di costo.

Negli ultimi anni si sono sviluppate diverse metodologie che possono essere utilizzate dalle Pubbliche Amministrazioni per verificare il requisito del *Value for Money*. Nei modelli di valutazione di matrice anglosassone, la stima del *Value for Money* è fondata sulla costruzione del cosiddetto *Public Sector Comparator* (PSC), strumento basato sulla valorizzazione finanziaria dei rischi trasferiti al privato.

Il modo più efficace per valutare se in una operazione di PPP per la realizzazione e gestione di un'opera pubblica si può conseguire il VfM è quello di confrontare tale scelta con un benchmark di riferimento, che esprime il costo stimato della stessa opera nell' ipotesi di realizzazione e gestione diretta da parte della pubblica amministrazione.

Il PSC stima l'ipotetico costo di un progetto - tenendo conto di tutta la vita utile dell'infrastruttura e di tutti i rischi connessi, il cosiddetto *whole-of-life risk-adjusted cost* - nel caso venga finanziato, realizzato e gestito a totale carico della pubblica amministrazione.

In particolare, il PSC utilizza la metodologia dell' attualizzazione di flussi di cassa tenendo conto anche del "valore" dei rischi di progetto. Tale metodologia consente, pertanto, di sintetizzare in termini monetari il costo totale di

un'infrastruttura nell'ipotesi di utilizzo dell'appalto tradizionale, attraverso l'identificazione e quantificazione di ogni tipo di costo e dei rischi di progetto.

E' bene sottolineare, comunque, i limiti di utilizzo del PSC all'interno della valutazione del conseguimento del VfM. Il PSC costituisce essenzialmente uno strumento di analisi comparata basata sui costi e sui rischi, mentre l'accertamento del *Value for Money* deve tenere in considerazione anche ulteriori aspetti qualitativi (sociali, ambientali, ecc.), che possono essere trattati precedentemente o contestualmente rispetto al calcolo del PSC.

A tal proposito, il *Treasury* inglese, nell'ambito del "*Value for Money assessment Guidance*" individua due ambiti di valutazione:

- ✓ *"Qualitative assessment*", volto ad una verifica di fattibilità, desiderabilità e realizzabilità del progetto;
- ✓ "*Quantitative assessment*", relativo alla valutazione dell'investimento, dei ricavi e costi operativi, dei costi di transazione del progetto, ecc.

Lo sviluppo di tale modello di confronto tra diverse alternative di realizzazione e gestione di un'infrastruttura è un processo caratterizzato da notevole difficoltà, sia per la necessità di disporre di adeguati dati storici, sia per i costi associati alla sua determinazione. In generale, tale strumento sarà maggiormente utilizzabile nel caso di progetti per i quali sussista, alla luce di esperienze passate similari, un'adeguata disponibilità di dati, riducendo quindi la necessità di adottare ipotesi arbitrarie.

Si sottolinea, inoltre, che la rilevanza di un confronto di tipo quantitativo dipende anche dalla tipologia di progetto e dall'effettiva disponibilità di alternative di finanziamento. In tal senso, l'esigenza di un paragone risulta maggiore per quei progetti la cui esecuzione e gestione richiede significativi contributi pubblici, rispetto a quei progetti finanziariamente indipendenti (ovvero le c.d. opere "calde"). In tale caso, infatti, non si porrà tanto il problema di massimizzazione del ritorno economico delle risorse pubbliche quanto quello di un adeguato soddisfacimento dell'interesse pubblico.

Il principale limite dello strumento del PSC nella valutazione dell'opportunità di ricorso a forme di PPP per la realizzazione di opere pubbliche è rappresentato dal fatto che la sua determinazione è basata, di norma, su previsioni e stime che, per quanto supportate da dati ed informazioni storiche, non possono essere totalmente oggettive. Inoltre la componente legata alla quantificazione del rischio e al suo livello di trasferimento ai privati, per quanto possa essere rigorosa, è in parte, necessariamente, soggettiva.

L'esperienza degli operatori e l'utilizzo di tecniche statistiche possono portare sicuramente ad affinare la tecnica e limitare le imprecisioni, ma difficilmente permetteranno di depurare totalmente lo strumento del PSC da tale componente.

Una riduzione della soggettività potrebbe essere ottenuta deputando al calcolo del VfM del PSC organismi istituzionali o comunque al di sopra delle parti e adottando processi standardizzati, ovvero basati su basi statistiche settoriali omogenee. Ciò sarebbe auspicabile, in particolare, con riferimento alle opere di maggior impatto in termini di risorse pubbliche.

I principi generali alla base della quantificazione del VfM utilizzate in altri Paesi possono essere ritenuti validi anche per il mercato italiano. Più difficoltoso sembra, invece, l'utilizzazione di modelli predefiniti, quale quello utilizzato per il calcolo del PSC, senza un'attenta valutazione delle peculiarità del nostro mercato.

È possibile individuare alcuni vincoli all'applicazione del modello del PSC al mercato italiano:

- ✓ l'assenza di un approfondito studio di fattibilità del progetto, con particolare riferimento agli aspetti economico-finanziari (business case), predisposto dall'amministrazione pubblica;
- ✓ la mancanza di un data base di informazioni sulle operazione intraprese che metta in evidenza costi e rischi di progetto;
- ✓ la inadeguata identificazione dei rischi di progetto, determinata, di norma, da una limitata esperienza sul tema della *risk analysis*;
- ✓ la dimensione media dei progetti.

Riguardo alla prima criticità, si rileva, con riferimento in particolare alla procedura cd. del "promotore" che nella maggior parte dei casi le pubbliche amministrazioni si limitano a recepire e valutare il business case predisposto dal promotore stesso.

L'amministrazione, pur identificando, di norma, il costo complessivo dell'investimento non dispone ex ante di informazioni di dettaglio sui costi e ricavi di gestione del progetto, indispensabili per procedere al calcolo del valore attuale degli stessi, elemento alla base del calcolo del PSC.
Inoltre, al fine di incorporare nel valore attuale dei costi di costruzione e gestione anche l'impatto economico dei rischi, sarebbe necessario disporre di banche dati storiche da cui rilevare la variabilità del costo sia in fase di progettazione (preliminare – definitiva - esecutiva) sia successivamente alla realizzazione. Come già precedentemente accennato, l'assenza di tali dati storici rende applicabili esclusivamente metodologie di stima dei rischi soggettive e ciò riduce sensibilmente l'affidabilità dei risultati ottenuti.
Infine, come noto, i progetti realizzati in Italia sono, a differenza che in altri Paesi, prevalentemente di dimensioni medio-piccole. Un procedimento lungo e complesso come quello del PSC potrebbe comportare la necessità di ricorrere a competenze specialistiche esterne all'amministrazione, i cui costi potrebbero ridurre il VfM del progetto.
Tali considerazioni ci portano a ritenere che il modello del PSC dovrebbe essere opportunamente rivisto e adattato per poter essere applicato al mercato italiano, anche in relazione ai riconosciuti limiti del modello stesso, che stanno portando ad una sua revisione anche in altri Paesi.
Per poter tentare una prima, sperimentale, introduzione anche nel nostro Paese dei concetti alla base della quantificazione del VfM si ritiene opportuno formulare i seguenti spunti di riflessione:

- ✓ l'analisi del VfM dovrebbe essere effettuata sia sotto il profilo quantitativo, tramite l'analisi e quantificazione economica dei rischi, sia sotto quello qualitativo, mediante una verifica della traduzione in risultati degli obiettivi attesi, dei benefici ottenibili rispetto agli svantaggi, nonché della sostenibilità della partnership tra pubblico e privato.
- ✓ l'analisi potrebbe essere, almeno inizialmente, obbligatoria solo per progetti di grandi dimensioni e per le opere cd. "fredde" (quelle in cui il soggetto privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione e trae la propria remunerazione principalmente da pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione stessa). In tale caso, in particolare le opere potranno essere realizzate in PPP solo ove il trasferimento dei rischi ne confermi l'effettiva convenienza. Nel caso contrario si corre il rischio che il maggior costo del capitale renda più onerosa la realizzazione del progetto da parte del privato rispetto alla realizzazione diretta da parte dell'amministrazione;
- ✓ l'analisi quantitativa dovrebbe essere effettuata con riferimento ad un numero ridotto di categorie di rischi, focalizzando, in particolare, l'attenzione ai principali rischi trasferibili al privato. Si ritiene, infatti, preferibile un'analisi limitata, ma basata su dati adeguatamente documentati e quindi maggiormente attendibile, rispetto ad un analisi più estesa, ma fondata su elementi scarsamente significativi.

La nuova Finanza di Progetto nel Codice dei Contratti

A brevissimo tempo dalla riforma della Finanza di Progetto nel Codice dei Contratti, viene proposta a tutti gli operatori del settore la pubblicazione relativa a "La nuova finanza di progetto nel Codice dei Contratti", con lo scopo di fornire una tempestiva prospettiva di lettura con cui confrontarsi. La Pubblicazione ha voluto affrontare la novità normativa attraverso l'analisi del nuovo articolo 153 del Codice, riprendendo la tradizione giurisprudenziale e dottrinaria stratificatasi in più di dieci anni dall'introduzione dell'istituto, spaziando sino alla teoria dei giochi.

Viene, in particolare, commentata l'evoluzione apportata dal c.d. terzo correttivo alla finanza di progetto, tesa ad aumentare le alternative percorribili per l'affidamento dei contratti di concessione o di PPP eliminando, al contempo, alcune complicazioni. La lettura delle norme, che si avvale dell'interpretazione dell'analisi economica del diritto, mette in luce, in particolare, incentivi e sanzioni approntati per condizionare gli operatori economici a tenere comportamenti competitivi nella realizzazione e nella gestione delle opere pubbliche, a fronte del ruolo della P.A. chiamata a pianificare il percorso di affidamento adatto alle proprie capacità di gestione del processo e alle caratteristiche dell'operazione.

Il Partenariato Pubblico Privato per l'housing sociale

Il tema del possibile sviluppo di schemi di PPP per l'edilizia sociale pubblica è stato oggetto di un approfondimento sviluppato dall'UTFP per la newsletter trimestrale UTFP News (cfr. paragrafo 1.6.4), a seguito della pubblicazione del decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159 che ha introdotto misure urgenti in materia di sviluppo ed equità sociale, includendo due articoli dedicati al tema delle problematiche in materia di *housing* sociale.

Approfondimento

Partenariato Pubblico Privato per l'h*ousing* sociale

Il decreto legge del 1 ottobre 2007, n. 159, recante "Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e equità sociale" (c.d. collegato alla finanziaria per il 2008) convertito in legge, con modificazioni, dall'art.1 della L.222/07, prevede, a parziale soluzione delle complesse problematiche in materia di *housing* sociale due articoli ad hoc.

In particolare l'articolo 21 del citato Decreto Legge introduce un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, prevedendo un finanziamento di 550 milioni di euro per l'anno 2007, finalizzato prioritariamente al recupero e all'adattamento funzionale di alloggi di proprietà degli ex IACP o dei comuni, non assegnati, all'acquisto o alla locazione di alloggi, nonché all'eventuale costruzione di alloggi.

L'articolo 41 del medesimo decreto legge prevede, invece, la costituzione da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con i Ministri delle Infrastrutture e della Solidarietà Sociale, tramite l'Agenzia del Demanio, di una apposita società di scopo per promuovere la formazione di strumenti finanziari immobiliari a totale o parziale partecipazione pubblica, finalizzati all'acquisizione, al recupero, alla ristrutturazione, alla realizzazione di immobili ad uso abitativo anche con l'utilizzo, d'intesa con le regioni e gli enti locali, di beni di proprietà dello Stato o di altri soggetti pubblici. Per il perseguimento di tali finalità è stata autorizzata, per l'anno 2007, una spesa massima di 100 milioni di euro.

Le due norme relative all'edilizia sociale pubblica prevedono quindi due diverse forme di intervento. La prima (art. 21) concerne un intervento classico che prevede lo stanziamento di finanziamenti totalmente pubblici per ampliare l'offerta di alloggi in locazione a canone sociale, finalizzato a risolvere le difficoltà più acute.

La seconda norma (art. 41), invece, prevede una possibile forma di partenariato pubblico-privato, con la costituzione di una società di scopo alla quale spetterà trovare gli strumenti finanziari immobiliari, con una partecipazione totale o parziale del soggetto pubblico, facendo appello a quei capitali privati che oggi investono nell'*housing* sociale, per realizzare case che potranno essere date ad un affitto sostenibile. Trattasi di uno strumento nuovo simile ad un grande fondo immobiliare specializzato in locazioni, ma del settore pubblico.

A tali previsioni legislative e correlati stanziamenti pubblici, deve aggiungersi, un *range* di interventi realizzati dalle varie Fondazioni ex bancarie per contribuire al soddisfacimento dell'esigenza di case con affitti calmierati nel Paese.

Particolare interesse ha suscitato il modello del progetto di *housing* sociale della Fondazione Cariplo (che ha dato vita ad un apposito "Fondo immobiliare etico"), finalizzato alla costruzione di appartamenti da affittare a "canone moderato" a famiglie monoreddito, anziani, stranieri e studenti.

09A11428

ITALO ORMANNI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(G903156/1) Roma, 2009 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2009 (salvo conguaglio) (*)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

			CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:		
	(di cui spese di spedizione € 257,04)	- annuale	€ **438,00**
	(di cui spese di spedizione € 128,52)	- semestrale	€ **239,00**
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi:		
	(di cui spese di spedizione € 132,57)	- annuale	€ **309,00**
	(di cui spese di spedizione € 66,28)	- semestrale	€ **167,00**
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:		
	(di cui spese di spedizione € 19,29)	- annuale	€ **68,00**
	(di cui spese di spedizione € 9,64)	- semestrale	€ **43,00**
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE:		
	(di cui spese di spedizione € 41,27)	- annuale	€ **168,00**
	(di cui spese di spedizione € 20,63)	- semestrale	€ **91,00**
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali:		
	(di cui spese di spedizione € 15,31)	- annuale	€ **65,00**
	(di cui spese di spedizione € 7,65)	- semestrale	€ **40,00**
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:		
	(di cui spese di spedizione € 50,02)	- annuale	€ **167,00**
	(di cui spese di spedizione € 25,01)	- semestrale	€ **90,00**
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali:		
	(di cui spese di spedizione € 383,93)	- annuale	€ **819,00**
	(di cui spese di spedizione € 191,46)	- semestrale	€ **431,00**
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali:		
	(di cui spese di spedizione € 264,45)	- annuale	€ **682,00**
	(di cui spese di spedizione € 132,22)	- semestrale	€ **357,00**

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili
Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla ***Gazzetta Ufficiale*** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2009.**

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita:		
	serie generale	€ 1,00
	serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
	fascicolo serie speciale, *concorsi*, prezzo unico	€ 1,50
	supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
	fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
	fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 127,00)	- annuale	€ **295,00**
(di cui spese di spedizione € 73,00)	- semestrale	€ **162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40)	- annuale	€ **85,00**
(di cui spese di spedizione € 20,60)	- semestrale	€ **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00
I.V.A. 20% inclusa

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI
Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.

€ 5,00